İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No.: 1765
Hukuk Fakültesi No. : 388

Dr. Esin ÖRÜCÜ
İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku Asistanı

SOSYAL REFAH DEVLETİNDE BİR SOSYAL KAMU HİZMETİ KONUT

SULHİ GARAN MATBAASI VÂRİSLERİ KOLL. ŞTİ.
İstanbul — 1972

Gelişmemde katkısı bulunanlara......

Bu eser içindeki fikirler, müellifin 17/3/1970 tarihinde İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinde savunulması yapılmış olan doktora tezine aittir.

J Ü R İ

Başkan : Prof. Ragıp SARICA

Üyeler : Ord. Prof. Dr. S. Sami ONAR

Prof. Dr. Vakur VERSAN

Prof. Dr. T. Zafer TUNAYA

Prof. Dr. İsmet GİRİTLİ

«Fakültenin bu kitabın basılmasına karar vermesi, içindeki fikirleri paylaştığı anlamına gelmez.»

SUNUŞ

Sosyal Bilimler, toplumsal değişmeler gereği hızla gelişmekte ve sorunların da, en azından öncelik sıraları değişmektedir. Bu bakımdan yapılan inceleme ve çalışmaların da hemen yayınlanmadıklarında anlam ve değerlerinden yoksun kalacaklarından korkulur. Sorunumuz açısından bu, böyle olmamış, durum, çalışmanın basıldığı 1972 yılında, araştırmanın yapıldığı yıllarda ve tezin savunulduğu 1970 yılında taşıdığı önemi, ne yazıktır ki, kaybetmemiştir.

Konut sorunu, hem şehirleşme ve sanayileşmeye, hem de kamu sağlığına ilişkin olduğundan, özellikle Türkiyemizde, nüfus artış temposu da denetlenmediği sürece, daha uzun yıllar, Kalkınma Plân ve Programlarında ön sıralarda yer alacak ve bu güne dek, «çıkarılacak» *olarak kalan Konut Kanununun, beklenen çözüm olacağı umudu yitirilmeyecektir.*

Nitekim Şubat 1972 de yayınlanan Prof. Dr. Ruşen Keleş'in «Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu» (100 soruda) çalışması bugünün sorun, çözüm ve yetersizliklerini, gerçekten durumun 1970 dekinden pek farklı olmadığının bizim için bir kanıtı da olarak, Türkiyeye özge ve geniş bir biçimde, yeniden ortaya koymaktadır.

Yararlı görülecek çözümlerimizin uygulama alanında da gerçekleştiğini görme ve bir an önce, bu önemli sorunun etkin bir biçimde ele alınacağı umudu içinde, çalışmaları İngiltere'de sürdürme olanağını bana sağlayan British Council'a, London School of Economics'de yakın ilgisini gördüğüm Prof. D. V. Donnison'a, ve araştırma devresinde ilgilenen bütün hocalarıma teşekkürlerimi sunarım.

Mayıs 1972. *Esin Örücü*

İ Ç İ N D E K İ L E R

SOSYAL REFAH DEVLETİNDE BİR SOSYAL KAMU HİZMETİ:

KONUT

GİRİŞ

«Dünya, önlenmesinden bir çok kişinin mutluluk duyacağı, önlenebilir kötülüklerle doludur» (1). Fakat... sefalet mahallerinde, susuz, tuvaletsiz, yeterli odasız yerlerde yaşayan milyonlarca çocuk varken eğitim fırsatını genişleterek, hayat şansının sosyal dağılımını eşitleştirdiğimizi sanmakta isek kendimizi aldatmaktayız. Bugün endüstri toplumlarının, otomatik gelişme süreci ve refahın yerleşmesi yoluyla, dağıtıcı adalet sorunlarını büyük ölçüde çözümledikleri söyleniyor. Halbuki herşey toplumdaki iktidar grupları arası bir uzlaşma meselesidir ve siyasî Demokrasi değişik sosyal amaçlar arası değil, değişik liderler arası bir seçim mekanizmasıdır. Hâlâ ekonomik gelişme bir amaç olmakta ve özgürlüğe hizmet edecek bir araç olmamaktadır. Bu bakımdan özgürlük, eşitlik, adalet, sosyal haklar gibi kavramlar yüzyılımızın en çok tartışılan sorunları olmuştur ve gelişmiş bolluk devletlerinde bile problem olan bu kavramlar gelişmekte olan ülkelerde Devlet fonksiyonlarını yöneltici ve devletin yapısal kavramlarına temel olucu önem taşımaktadır.

İhtiyaçtan kurtulma hiç bir demokraside verilemez, empoze de edilemez. Bunun kazanılması gereklidir. Bu kazanma için de cesaret ve millî birliğe güven gerekmektedir. Gerçeklerle yüzyüze gelmede ve zorlukları yenmede cesaret, geleceğe inanç, özgürlük ve tarafsızlığa güven ve herhangi bir sınıf veya bölgenin çıkarlarının üstünde bir millî birlik şuuru şarttır (2).

Gün geçtikçe Devletler vatandaşlarının refahı sorunu ile daha doğrudan yollardan ilgilenmekte ve kişilerin ve grupların belirli bazı ihtiyaçlarını karşılama sorumluluğunu üzerlerine almaktadırlar. Bunun başarılma yolları bir sosyal siyaset meselesidir. Sosyal hukuk gelişmiş, sosyal mevzuatta evrenselliğe gidilmiş, Devletin vatandaşların kişisel yaşamı ile ilgisi artmış, sosyal plânlama kav-

---

(1) Russell, B. Political Ideals, Unwin Books, London 1963, s. 26.

(2) Beveridge, Sir. W. Social Insurance and Allied Services (Reports, 1947) HMSO Cmd. 6404, London 1966 reprint. § 461.

ramı kabul görmüştür. Çeşitli harcama yollarına, yeniden dağıtıma, piyasa güçlerini değiştirmeğe ve giderek sosyal hizmetler teminine başvurulmuştur. Bunların incelenmesi ve kişisel ve sosyal problemlere ilişkin olarak Devletin fonksiyonunun analizi için de «Sosyal İdare» (Social Administration) adı altında yeni bir bilim dalı ortaya çıkmış (3) ve Üniversitelere de ayrı bir bölüm olarak yerleşmiştir. Sosyal İdare dalında genel olarak sosyal hizmetler ve hükümetlerin sosyal siyasetleri ele alınır, gelir ve gelirin yeniden dağılımı (sosyal güvenlik); eğitim ve eğitim politikası; konut ve konut politikası; tıbbi bakım ve sağlık hizmeti; refah hizmetleri incelenirken kişilerin bu alandaki durumu; bu alanlarda Devlet yardımları; örgütlenme, usul, amaç ve konu; fırsat gibi sorunlar da tartışılır ve gruplar arası ilişkiler, sosyal hizmetlerin kuruluşu, işleyişi ve değişimi bu gelişmelerin ülke ekonomisine etkisi, gelişme hızı ve bu arada gelirin yeniden dağılımının payı gibi sorunlar çözümlenmeğe çalışılır. Özellikle merkezî idare ile mahallî idareler arası ilişkiler ve sorumluluk alanları da açıkça belirlenir. Bütün bunlar da bir tarihsel gelişim içinde ele alınır.

İncelemenin birinci bölümünde bu temel kavramlar üzerinde durulup, bunlar, çerçeveleri olan Sosyal Devlet (Refah Devleti) içinde ele alınacaktır. Sonra da Devletin klasik kamu hizmetleri arasından, özellikle sosyal hakları vatandaşlık hakkı olarak tanıdıktan sonra, bunları karşılamak üzere tesis ettiği ve gelirin yeniden dağılımını temin edici birer eşitlendirme aracı olan sosyal kamu hizmetlerini, sınırları fazla kesin olmadığı kabul edilmekle birlikte, ayırıp çıkarma yolu denenecektir. Sosyal hizmetlere tahsis edilen harcamaların birer yatırım olduğu fakat bu yatırımdan elde edilen kârın nakit değil, güçlenmiş kişiler olduğu (4) inancı ile ve bu yolu statükoya hukukî temel sağlıyan ve onu aksettiren bir sistem değil bir yapı değişikliği aracı olarak görerek Sosyal Devletin bu alandaki faaliyetleri tartışılacaktır. Genel olarak bu faaliyet sahalarının eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik olduğu saptanıldıktan sonra da örnek olarak ele alınan konut hizmetine geçilecektir.

İkinci bölümde, Sosyal Devleti incelerken de, bu kavramların

(3) March, D. C. (ed.) An Introduction to the Study of Social Administration. Routhlegde and Kegan Paul. London 1965 s. 9.

(4) Tawney, R. H. (intro. Titmuss, R. M.) Equality, (1931) Unwin Books London 1964 s. 154.

doğuş yeri olmak bakımından ve incelemeler orada, yerinde yürütülmuş olduğundan, temel olarak alınan, İngilterede, konut sorununu, bunun karşılanış yollarını gözden geçirip Türkiyede yapılmış, yapılmakta olan ve yapılacağı söylenen faaliyetler ele alınacaktır.

«Eğer yoksulluk ortadan kaldırılabilseydi, eğer gelir ve servet dağıtımı eşitleştirilebilseydi, eğer ekonomik dalgalamalar azaltılabilseydi, kişi, ancak o zaman, ve yine de kısmen, kendisinin ve çocuklarının geleceğini Devlete dayanıp güvenmeden plânlayabilirdi. Bu bakımdan özellikle gelişmekte olan bir Sosyal Devlette yapılması gereken şey üretim ve dağıtım sorunlarından çok tahsis sorununa eğilmek ve kişi özgürlüğü ile kişi sorumluluğu arası ve bunlarla kamu yararı arası denge meselesini çözümlemek olmalıdır» (5).

İşte gelişmiş bir Bolluk Ülkesinde (Affluent Society) ve Türkiyemizde bu açıdan ve özellikle incelenecek konut hizmeti bakımından durum değerlendirilecektir. Fakat kişi özgürlüklerinin kamu yararına sınırlanması sorunu, Sosyal Devletimizin bu faaliyetlerini düzenlemek için dayandığı Plânın hukukî niteliği tartışma dışında bırakılmaktadır. Yalnız, tahsis sorununun zorunlu olarak Türkiyede ortaya çıkardığı bir Anayasanın 53. maddesi meselesini tartışıp amacını gerçekleştirmek isteyen bir sosyal siyasetçinin pragmatizmi ile maddenin kendini sınırlar bir hale gelmesine çalışılacaktır. Getirilecek tekliflerin geçerli olması ve uygulama olanağı bulmasında bunun değeri olacağına inanıyorum.

Sorunumuz önemlidir, Türkiye için gerçekten çözülmesi gereken bir sorundur. Konut sorunu, plânlamaya, kamu idarelerine, endüstrinin dağıtılması ve yerleştirilmesi meselesine, bölgeciliğe, kamu sağlığına, arsa politikasına, mülkiyete, şehirleşmeye ilişkin bir çok başka sorunu da beraberinde taşır. Bunların hepsini ele alıp çözmek bir tek incelemenin sınırları içinde gerçekleştirilemez. Fakat yeri geldikçe, gerekli noktalarda konu ile doğrudan ilgisi olan diğer sorunlara da değinmeğe çalışılacaktır. Unutulmamalıdır ki, «toplumun asıl çekirdeği olan ailenin tam gelişme halinde gerekli hayat şartlarını sağlamak üzere «...Devletler...» aile hayatının iktisadî ve toplumsal korunmasını, bilhassa toplum ve aile sorumluluğunu, vergi tedbirleri, aile ihtiyaçlarına uygun mesken yapımını

(5) Peacock, A. The Welfare Society, Unservile State Papers No. 2 Liberal Publication Dept. London 1961 s. 3.

teşvik, genç evlilere yardım ve gayeye uygun diğer tedbirlerle sağlamayı taahhüt ederler» (6), ve yine unutmamalıdır ki, «Seçme özgürlüğü ekonomik koşullarla şartlanmıştır» (7).

---

(6) Avrupa Sosyal Haklar Temel Yasası mad. 16.

(7) Younghusband, E. Social Work and Social Change, National Institute for Social Work Training Series. Georges Allen and Unwin Ltd. London 1964 s. 44.

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMEL KAVRAMLAR

I. Sosyal Refah Devleti

Refah Devleti teriminin kaynağı karanlıktır. İlk defa 1941 yılında Temple Archbishop'u tarafından Büyük Britanyada kullanıldığı söylenmektedir (1). Viner'e göre ise Germen orijinli olan bu terim ilk kez 1870 de Bismark için kullanılmıştır (2). Bruce ise terimin ilk yayınlanışının Temple'ın «Vatandaş ve Din adamı» eserinde olduğunu, fakat kelimenin menşeinin belirsiz olduğunu, İngilterede 1909 bütçesinin refah bütçesi diye adlandırıldığını söyler ve Refah Devleti teriminin 1930'larda Alfred Zimmern tarafından faşist diktatörlerin İktidar Devletine karşı kullanıldığından söz ederek Beveridge ve taraftarlarının buna *Sosyal Hizmet Devleti* demeyi tercih ettiklerini belirtir (3). Önemli olan şudur ki bu terim 1940 ortalarından bu yana devamlı olarak kullanılmaktadır ve ne şekilde tanımlanırsa tanımlansın ve hattâ bugün için erişilmiş olup olmadığı kadar, erişilmesi istenen bir şey olup, olmadığı ya da aşılmış olduğu sorunu dahi ne kadar tartışılırsa tartışılsın, olumlu ve

---

(1) Temple, W. Archbishop of York, The State, ed. Schottland, Ch. 1. The Welfare State, Selected Essays. Harpers Torch Books TB 1323 The Contemporary Essays Series. London, N. Y. 1967 s. 20 ve Schottland, Ch. I a.g.e. s. 9.

(2) Viner, J. The U.S. as a Welfare State (Schottland, Ch. I) a.g.e. s. 247.

(3) Bruce, M., The Coming of the Welfare State, Batsfort Ltd. London 1963 s. 31. Michaely, M. Gelir Dağıtımı ve Sosyal Devlet., İktisadî Kalkınmanın Sosyal Meseleleri, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti İstanbul, 1964, s. 342 de ilk çekirdeğin Beveridge Plânı olduğunu söyler.

kapsayıcı (comprehensive) bir sosyal siyaset tam anlamına ancak Refah Devletinde kavuşmuştur (4).

Genel olarak sorun, Refah Devletinin ne olduğu, amaçları ve unsurları hakkında anlaşma olmadığıdır (5). Refah Devletinin ne olduğu ve nasıl geliştiğine bir göz atmakta ve doğuş yeri olan İngilterede kısaca tarihsel gelişimini incelemekte fayda vardır: Refah Devletinin ana vatanı olan Büyük Britanyada Orta Çağda ve özellikle 14. yüzyılda kilise faaliyetleri ile, sağlam fakir ve sakat fakir ayırımına da dayanarak, toplumsal koşullardan dolayı kendilerini geçindiremeyenler için imkânlar yaratılmış, ilk Yoksullar Kanunu ise 1348 yılında, büyük veba salgınından sonra kabul edilmiştir (6). Laissez-faire ve liberalizm çağında kendine yardım (self-help) tek önemli inançtır, aile ve serbest piyasa yoluyla ihtiyaçlar karşılanmaktadır ve fakire yardım bir sadaka ve insaniyet mahiyetindedir. 1536 Statüsü ile İngiltere hükümetinin denetimi altında ilk kamusal yardım plânı düzenlenmiş, 1562 de ise Statute of Artificers ile ücret ve iş saatlerinde ayarlamalar yapılmıştır. Yine yoksullara yardım alanında bir hareket 1572 genel vergileridir ki bununla yardım fonları sağlama yoluna gidilmiştir. 1576 da islahaneler açılmış, 1597 de Almshouse denen yardım evleri (Darülaceze) kurulmuştur. Yoksulların bakımından yerinden yönetim idarelerinin sorumlu olmasını temin eden ilk kanunlar 1598 ve 1601 Yoksulluk Kanunlarıdır (7). 1601 kanunuyla çalışabilen yoksullar çalışma evlerine (work house), düşkün yoksullar darülacezeye (almhouse), kimse-

---

(4) Achinstein, A. The Welfare State, The Case for and Against. (Schottland, Ch. I.) a.g.e. s. 152-153 de A.B.D. de buna T. Roosvelt, Square Deal; W. Wilson, New Freedom; F. D. Roosevelt, New Deal; H. S. Truman ise Fair Deal demişlerdir. Fair Deal ve New Deal'e karşı olanlar da Welfare State kavramını kullandılar. Bu statism, kollektivism, ve devlet sosyalizmi ile eş anlamlı kullanıldı bu grupca.

(5) Slack, K. M. Social Administration and the Citizen, Michael Joseph London 1966 s. 58.

(6) Friedlander, W. A. Introduction to Social Welfare, 3rd. ed. Prentice Hall, inc. New Jersey 1968 s. 14-15. Bu devrin ve özellikle Yoksulluk Kanunu Devrinin çok iyi bir analizi için bk. Rodgers, B. The Battle Against Poverty, Vol. I. From Pauperism to Human Rights, Library of Social Policy and Adm. London 1969 s. 10-48.

(7) Bruce, M. a.g.e. s. 36'da 1598 Yoksulluk Kanununun ilk refah hizmeti ve sosyal islah ve polis tedbiri bileşimi olan Elizabeth devrinin bu kanununun Refah Devletinin esas temeli olduğunu söyler.

siz çocuklar ise aile yanlarına gönderiliyorlardı. Durum 300 yıl değişmeden devam etmiştir (8).

Yoksulluk kanunları insanî ve ahlâkî değerlere dayanmakta idi, fakat 18. yüzyılda yine de yoksulların yük mahiyetinde görülmeleri önlenememiştir. Ortaya çıkan problemler Devlet müdahalesini gerekli kılmakta olduğundan ve endüstrinin yarattığı kaynakların genel refah için kullanılması sorunu tartışılmağa başlandığından yeni Yoksullar Kanunu 1838 de Victoria (9) devrinin ilk kamusal yardım kanunu olarak ortaya çıkmıştır. Yoksulluk Kanununda özel amaç yapılan yardımlardan faydalananların hayat şartlarını en yoksul işçininkinden aşağıda tutmaktır (less eligibility prensibi). Böylece iş arama ve bulma eyiliminin öldürülmemesini sağlamayı düşünmüşlerdir (10). Bunu 1848 kamu sağlığı kanunu izlemiştir. Bu çağ düşünürlerinden Bentham, sosyal hizmet sahasında Devletin müdahalesini gerekli görüyordu, fakat «hak» terimini reddetmekte idi. Yazılarında hem 19. yüzyılın karakteristiği olan ferdiyetçiliğin hem de kollektivizmin köklerini bulmak mümkündür (11).

Ayrica çocuklar da 19. yüzyılda ele alınmıştır. Ve 1802 de Health and Moral Act ile başlıyan hareket (12) 1833 ve 1847 Fabrika Ka-

---

(8) Galbraith, J. K. The Affluent Society, Pelican Book, London 1968 s. 23 de 19. yüzyıl boyunca da liberalizmin klasik akıl haline geldiğini fakat korunma, güvenlik, ve pazarlık gücünde eşitlik isteyenin bastırılamadığını ve Webbs, George, La Follette, Roosevelt ve Beveridge'in bunu gözönünde bulundurduklarını ve sonucun Refah Devleti olduğunu söyler. «Bugün inanç şudur ki, bu çareler kapitalizmi uygar bir biçime soktu ve kabul edilebilir bir hale getirdi.» der. Yine bk. Bruce, M, a.g.e. s. 36.

(9) O devri ve gelişmeyi anlatan bir kaynak da Cootes, R. J. The Making of the Welfare State, Longmans, London 1967, 2nd. imprint. Ayrıca March da 1834'ü ilk sistemlendirme kabul eder. March, D.C. a.g.e. s. 51. Goldman, P. The Future of the Welfare State, Seven Oxford Lectures. Conservative Political Centre, London 1958 s. 9 da bugünkü Refah Devletini Victoria devri yoksulluğuna ve savaş yılları işsizliğine gecikmiş bir reaksiyon olarak tanımlar.

(10) Bruce, M. a.g.e. s. 96.

(11) Bruce, M. a.g.e. s. 94. Aynı konu için bak Dicey, A. V. Law and Opinion in the 19. Century, The Debt of Collectivism to Benthamism, Bak. Lochead, A.V.S., a.g.e. s. 242-245.

(12) 19. asrın liberalizminin İngilteredeki çalışma şartlarına etkisi ve endüstriel toplumun koşulları filantrofi ve karşılıklı yardımlaşmayı artık yetersiz kılmıştır. Bk. Eyden, J.L.M. The Growth and Development of the Social Services and the Welfare State. March, D. C. Intro.... s. 31-34. Şartların açık bir hikâyesi için bk. Cootes, R. J. a.g.e. s. 1-80.

nunları (Factory Act) ile devam etmiş ve işveren ve işçi arasına gören ilk Devlet müdahalesinin örneği verilmiştir. Yine 1847 de Çocuk Suçlular Kanunu çıkmıştır.

1905 de yeni bir Yoksullar Kanunu Komisyonu kurulmuş, 1906 da, parasız okul yemekleri, 1907 de Eğitim Kanunu ile sağlık bakımı, 1908 de de yaşlılara ödenek sağlanmıştır. 1905 de İşsizlik Kanunu, 1911 de Millî Sigorta Kanunu (13), 1925 de dul, yetim ve yaşlılara ödenek kanunu, 1918 de yoksulların oy vermesini sağlayan kanun, 1931 de işsizlik yardımı kanunu 1933 de çocuk ve gençler kanunu çıkmıştır.

Kısaca gözden geçirdiğimiz çağlar boyunca yavaş yavaş ortaya çıkan devlet müdahalesi, özgürlüğü kısıtlamak için değil, bu müdahalenin yardımı olmadan kendilerini koruyamıyacak olanların özgürlüklerini arttırmak içindir. Yasama hiç olmazsa asgari standartları herkese sağlama zorunluluğunu duymuştur. Bu bir doktrine bağlılık sonucu değil toplumun korunması için yapılmış bir harekettir. En fazla sayıda ferdin en iyi biçimde yaşamasına toplumun kollektif kanaati ile varılmaktadır (14). Artık refah kavramı fayda (utility) kavramının yerine geçmektedir. Bu hareket millî kaynakların kollektif kontrolü biçiminde gelişmekle beraber, bu, hiçbir zaman mülkiyetin değişmesine yönelmemiştir. Dicey bile, yasamanın görüşü genellikle gerçeklerin sonucudur yoksa felsefî tartışmaların sonucu değil, demiştir.

Yine bu devirde Booth ve Seebohm Rowntree yoksulluk ve ihtiyaçların tesbiti için araştırmalar yapmışlardır (15).

---

(13) 1911 deki bu kanun işsizliğe karşı sigortadır ve dünyada ilktir. Bk. Marshall, TH. Social Policy in the Twentieth Century, London 1967, 2nd. ed. Politics Hutchinson University Library s. 57.

(14) Bruce, M. a.g.e. s. 159.

(15) Bruce, M. a.g.e. s. 273, Jones, H. The Rule of Law and the Welfare State, Ch. I a.g.e. s. 174-184, 1901 York yoksulluk araştırmasını ve Rowntree'nin primer ve sekonder yoksulluk kriterleri ile ilgili araştırmasını inceler. Rowntree, B. S. Poverty, A Study of Town Life, London 1922, ailenin gelirini ele almış (s. 56), Toplumu dört sınıfa ayırmış (s. 111-116), primer ve sekonlar yoksulluk nedenlerini incelemiş (s. 117-137), yoksulluk sebeplerini sınıflamış (s. 154-155), yoksullukla ekonomik ve sosyal koşullar arası ilgiye değinmiş, (s. 360), cevap aramamış, gerçekleri yansıtmıştır. Toplumdaki sosyal müesseselerin incelenmesi gerektiğini ortaya koymuş-

Kimsenin altına düşmesine müsaade edilmeyeceği bir millî asgariden söz edilmesi de bu devre rastlar (16).

İkinci dünya savaşı sırasında 1940 da da yardımlardan yararlanmaya temel teşkil etmek üzere ailelerin olanaklarını ölçme usulü ortaya çıkmıştır (Households means test) (17).

Gelişmesini izlediğimiz bütün bu sosyal refah programının rovolüsyoner bir reformla ele alınması ise Beveridge ile başlar. Refah Devleti terimi de böylece ilk defa Büyük Britanya için kullanılmaya başlanmaktadır (18). O güne kadar «Kapitalizmin ulaştığı aşama insana oy hakkı tanımış fakat güvenliği esirgemiştir. Soyut bir hürriyet anlayışı insan hayatı için bir garanti değildir. Çünki insan, Beveridge'in tarihe geçen tablosuyla, beş canavarla karşı karşıyadır; yoksulluk, hastalık, bilgisizlik, pislik (sefalet) ve işsizlik (19)». «Bir liberal olan Beveridge, eskiyi onarma yerine, tarihin dönüm noktasında bir devrin yapılmasını isterken bu canavarların pençesinden insanları kurtarmayı düşünüyordu». «İnsanı bu savaşında

---

tur. Bu ayırımın değerini Marshall, T. H. Class, Citizenship and Social Development. Doubleday and Com. Inc. N. Y. 1964 s. 314 de tartışır. Hall, M. P. The Social Services of Modern England, London 1966, 6th ed. reprint Routhlegde ve Kegan Paul Ltd. s. 15 de Booth ve Rowntree'nin yoksulluğu, asgari hayat şartını temin olarak kabul ettiklerini söyler.

(16) Bruce, M. a. g. e., s. 206 1909 azınlık raporu bu yöndedir. Bk. Marshall, T. H. Social Policy... s. 38-42. Bir analiz için Bk. Rogers B. a. g. e., s. 57-81

(17) Dicey, A. V. a. g. e. s. 242-245. Titmuss, Sosyal siyaset problemlerini savaş yıllarını inceleyerek ele almış, özellikle sağlık hizmetleri yönünden durumu belirtmiş, milli süt plânı ve vitamin plânlarını da incelemiştir bk. Titmuss. R. M., Richard, M. Problems of Social Policy, A history of the W. W. II, UK Civil Services ed. by Hancock, W. K. HMSO London 1950 s. 69

(18) Crossland, Beveridge raporunu, sosyal hizmetleri yoksulluk ve ihtiyaç açısından ele alışın geniş ve sistematik bir ifadesi olarak görmektedir ve milli asgari felsefesinin açıklanışıdır, demektedir. Gelirin yeniden dağılımı sınıflar içinde ele alınmıştır, insanın insanla ve insanın devletle yeni bir ilişki biçiminin müjdeleyicisi olarak kabul edilmiştir, bu rapor. Crossland, C. A. R. The Future of Socialism, London 1961 s. 120-121. Clarke, J. J. Social Welfare, Abridgement of social Administration. Sir Isaac Pitman ve Sons. Ltd. London 1953 s. 91-92 de Beveridge raporunun getirdikleri üzerinde durmuştur. Ayrıca Bk. Marshall T. H. (Class, Citizen)... s. 264-269, 309 ve Hall,, P. M. a. g. e. s. 11, 170.

(19) Tunaya, T. Z. Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku. 2. baskı, Siyaset İlmi Serisi. no. 9 İstanbul 1969 s. 673

destekleyecek olan iktidar bunu ne bahşiş ne de sadaka olarak yapacaktı. «Vatandaş... bunu bir hak olarak isteyebilecektir. Bu hakkın da adı sosyal güvenliktir» (20).

Beveridge, raporunda, bölgesel çıkarların söz konusu edilmemesini; önce ihtiyacın teşhisinin gerekli olduğunu, millî asgarî prensibinin kabul edilmesini ve devletin bu millî asgarîyi temin etmesini; sosyal güvenliğin Devlet ve fert arası bir işbirliği ile elde edilebileceğini; sosyal sigortanın sosyal gelişmenin kapsayıcı politikasının bir kısmı olduğunu ve yalnız ihtiyaca karşı savaş olduğunu, bunun yanı sıra hastalık, bilgisizlik, sefalet ve tembellik (işsizlik) le de savaşmak gerektiğini; ihtiyacın ortadan kaldırılmasının gelirin iki yönde yeniden dağıtımını gerektirdiğini ve bunların da sosyal sigorta ve aile ödemeleri (yardımları) yoluyla olabileceğini söyler (21).

Bu plânda sosyal güvenlik belirli bir gelirin garantilenmesidir; kişiyi ihtiyaçtan kurtaracak gelirin teminidir (22), yani amaç «her vatandaşın her zaman sorumluluklarını karşılayabilecek bir gelire sahibolmasını temin ederek ihtiyacı (want) ortadan kaldırmaktır.» (23). Sorumluluk kapsamına giren standart ihtiyaçlar yiyecek, giyecek, yakacak ve konuttur. Beveridge zamanında ihtiyaç karşısında evrensel korunmanın, muhtaç duruma düşmeyi önleme amacı gütmesine mukabil, bugün, elde edilmiş bir yaşama standardının kaybına mani olmayı hedef tuttuğuna işaret edilmektedir (24).

Beveridge'e göre çalışan sınıf içinde gelirin yeniden dağıtılması sağlanabilseydi ihtiyaç savaştan önce de ortadan kaldırılabilirdi (25). İhtiyacın gelirin yeniden dağıtılması yolu ile ortadan kaldırılması elimizdedir. Burada üzerinde durulacak mesele bu plânın malî bakımdan nasıl yürütüleceğidir. «İhtiyacın ortadan kaldırılması yalnızca üretimi arttırmakla elde edilemez. Üretimin doğru biçimde dağıtılmasını da sağlamak gerekir. Bu, klasik görüşe göre, toprak, sermaye, idare ve iş gücü arası bir dağılım değildir. Alma gü-

(20) Tunaya T. Z., a.g.e. s. 674.

(21) Beveridge, Sir W., a.g.e. § 7, 8, 9, 11, 15, 66. Ve March, D. C. a.ge: s: 57 de Beveridge raporunu ele alır ve onu ihtiyacın ortadan kaldırılmasının sistematik metodu olarak tanımlar.

(22) Beveridge Sir W., a.g.e. § 409.

(23) Beveridge Sir W., a.g.e. § 444.

(24) George, U.N. Social Security, Beveridge and After. The International Library of Sociology and Reconstruction. London 1963 s. 10.

cünün çalışan sınıf içinde daha iyi dağıtılması gerekir. Sosyal sigorta ve aile ödeneği işte bu servetin yeniden dağılımını sağlar. Ancak böyle bir dağılımın refaha katkıs vardır ve iyi bir biçimde idare edilirse, serveti de artırır.» (26). «Bu plân ihtiyaca (doğrudan doğruya), bu ihtiyacı doğuran hastalığa, hiç bir demokrasinin izin veremiyeceği bilgisizliğe, endüstri ve nüfusun bilgiiszce serpiştirilmesinden doğan sefalete, serveti öldüren, insanları kötüye sevkeden tembelliğe, işsizliğe karşı bir savaştır.» (27). Söz konusu olan, serveti arttırmak değil eldekini daha iyi dağıtmaktır. Önce temel fizik ihtiyaçlar giderilmelidir. Hükümetlerin gayesi insanların mutluluğunu arttırmaktır.» (28). Sosyal güvenlik sağlanırken de kişisel özgürlük, teşebbüs, kişinin ailesinden sorumluluğu gibi temel kavramlar da muhafaza edilecektir (29).

Bu yönde yasama faaliyetleri bu raporu izlemiş ve 1945 de Aile Ödenekleri Kanunu (30), 1946 da Millî Sigorta Kanunu ve Endüstriel Kazalar Kanunu ve Millî Sağlık Hizmeti Kanunu (31) ve 1948 de de Millî Yardım Kanunu (ki bu Yoksulluk Kanununun yerini almıştır) çıkarılmıştır.

Amaç, Beveridge raporundaki beş heyulâdan sefalet ve ihtiyaçı sosyal güvenlik ile, hastalığı yeni sağlık hizmeti ile, bilgisizliği eğitim reformları ile, pislik ve sefaleti konut programı ile, tembellik ve işsizliği ekonomik sistemi geliştirmekle ortadan kaldırmaktır. 5 Temmuz 1948 de Millî Sigorta ve Millî Sağlık hizmetleri uygulanmaya başlandı ve bu gün Refah Devletinin gelişi olarak adlandırılacak gün oldu (32). Beveridge ve taraftarları buna Sosyal Hizmet Devleti de-

---

(25) Beveridge Sir W., a.g.e. § 445.

(26) Beveridge Sir W., a.g.e. § 449.

(27) Beveridge Sir W., ad.a.e. § 456.

(28) Beveridge Sir W., a.g.e. § 459.

(29) Friedlander, W.A., a.g.e. s. 47.

(30) Hall, P.M. s. 22 de 1945 kanununun savaştan sonraki ilk sosyal güvenlik tedbiri olduğunu söyler.

(31) Bu kanunlar ve analizleri konuyu fazla yaymamak için ve ben özellikle bu hizmetler arasında konut hizmeti üzerinde duracağımdan burada derinlemesine incelenmemiştir. İlginç anlatımlar için Bk. Friedlander, W. A. a.g.e. s. 45-46 Bruce, M. a.g.e. 291-332, March, D:C: a:g:e: s. 52-60

(32) Bruce, M. a.g.e. s. 324 ve Lochhead, A.V.S. A Reader in Social Administration, Sociology and Social Welfare Series, Constable, London 1963 s. 239.

meyi tercih etmişlerdir (33). Bu aşama hükümet ve toplum kavramlarının modern tanımlamalarını anlatmakta önemlidir (34).

Bruce'a göre ferdiyetçilik ile kolektivism bağdaştırılmıştır. Kollektivizm gelişirken reformasyon çağının ferdiyetçiliği, kişisel kararın özgürlüğü, sorumluluk, inisiyatif gibi incelikleri unutulmamıştır. Bruce burada bir karşılıklı etki (inter action) söz konusudur, der (35).

Özetle, Beveridge'in «People In Need» kitabının ön sözünde de belirtildiği gibi, diyebiliriz ki, «sosyal güvenlik planı bir asgarî milli tesbiti için düşünülmüştür, ve böylece muhtaç durumda olma, ortadan kalkacaktır. Bundan sonra fert bu milli asgarinin üzerinde kendini geliştirmeye fırsat bulur.» Refah Devletinde amaç vatandaşın herşeyini temin eden bir Devlet değildir. İmkânlar (means) ölçülmeden herkese bir asgarinin temini ve garantilenmesi Devletin görevidir ki böylece fert bu asgariyi temini düşünmek gereğinde kalmadan daha iyi şartlar içinde ve daha iyi şartlar için çalışsın (36).

Abrams'a göre, Refah Devletinde, devlet iktidarı, ekonomik fak-

---

(33) Pounds, R. The Rise of the Service State and its Consequences. (Schottland Ch. I.) a.g.e. s. 201 de Hizmet Devleti demektedir.

(34) Bruce, M. a.g.e. s. 31, 294, 333. Fakat Lafitte, Sosyal Refahda Öncelikler adlı makalesinde savaş sonrası gerçeklerinin Beveridge modeline uymadığını söyleyerek ekonomik nekahatın uzun sürdüğünü, yeniden silâhlanmaya girildiğini, 1946-48 de beklenildiğinden 1 milyon fazla çocuk doğduğunu, sağlık hizmetinin sanıldığından pahalıya çıktığını (ki bunun doğru olmadığını gösteren bir araştırma yapılmıştır. Bk. Titmuss R.M., Abel-Smith, B. The Cost of the National Health Service in England and Wales, Cambridge 1956), yaşlılık ödeneklerinin siyaset icabı hemen yükseltildiğini ve Beveridge'nin öngördüğü 20 yıllık süreye yayılmadığını, yiyecek yardımlarının geçici olmayıp devam ettirıldiğini ve Churchill hükümetinin bütün bunlara bir de konut yapımı kampanyasını kattığını belirterek bütün bunlara rağmen varılmış bulunan aşamayı hayranlıkla karşılar. Lafitte, F. Priorities in Social Welfare, Social Services Quarterly, Spring 1960, March-May Vol. XXXIII no. 4 National Council of Social Services Inc. London 1960 s. 145.

(35) Bruce, M. a.g.e. s. 36. Ayrıca s. 291, 294 de Devletin artık herkesin sorumluluğunu üzerine aldığını ve ikinci sınıf vatandaş kavramının kalkdığını söyleyen Bruce 1940-1948 arası sosyal hizmetlerin koordine edilip belirli bir plân dahiline sokulduğunu ve Refah Devleti kavramının kullanılmaya başlandığını belirtir. Bk. Fogarthy, M.P. Social Welfare, Seldon, A. (ed.) Agenda for a Free Society, Essays on Hayek's «the Constitution of Liberty.» IEA Hutchinson London 1961 s. 119-120.

(36) Hall, P.M. a.g.e. s. 362.

törlerin normal sonuçlarını değiştirmek ve gelirin daha eşit dağılımını sağlamak için kullanılır (37).

Schottland da buna çok yakın bir tanım vermekte ve «genel kabul gören tanıma göre Refah Devleti gelirin yeniden dağıtımını etkileyebilmek için, ekonomik ve politik gücün bağımsız fonksiyonunu değiştirmek üzere Devlet iktidarının özel olarak kullanıldığı modern demokratik bir Batı Devletidir» demekte ve ayrıca bunun bir hukuk Devleti olduğunu, hak olarak sağlanan yararları içine aldığını ve bu hakların korunması için hukuki usulleri bulunduğunu söylemektedir (38).

Bruce ise daha geniş bir tanım vererek, Refah Devletinin hümanizm Hristiyanlık, Fransız ihtilâli ve kismen de sosyalizmden kaynağını alan 19. yüzyıl sosyal mevzuatı ile, kollektif sorumluluk hissinin gelişmesi ve İkinci Dünya Savaşı sonucu müşterek amaçlar için milli servetin örgütlenmesi imkânını yaratan 1945-1948 mevzuatında ifadesini bulduğunu ve mevcut prensip ve hükümlerin geliştirilmesi ile ortaya çıktığını söyler (39).

Martin, Refah Devletinde iki prensibe yer verir; herkese bir iş hakkı ve garanti edilmiş asgarî bir sağlık ve servet hakkı. Ona göre, Refah Devleti daha kısa saat, daha iyi ücret, herkese iş, iyi konut, eğitim fırsatı; yoksulluğun ortadan kaldırılması, kültür fırsatı ve daha iyi bir hayat için savaşla, elde edilen reformların tümüdür (40).

Marshall ise Refah Devletinde beş unsur görür: ferdiyetçilik (refah isteme tabii bir haktır); kollektivizm (Devlet sorumludur): eşitliğe, planlamaya inanç; kişisel özgürlük ve demokratik toplum biçimi (41).

Refah Devletini, Cormack ise, temel asgarinin ve temel optimum (elevrişli) un temini olarak görür (42). Ona göre Refah Devletinin iki sorumluluğu vardır. 1. Kendileri için bunu temin edemeyenlere hayatî esansiyelleri temin. 2. O Devletin imkânları dahilindeki en

---

(37) Slack, K.M. a.g.e. s. 59 ve Schottland, Ch. I. a.g.e. s. 15.
(38) Schottland Ch. I. a.g.e. s. 10.
(39) Bruce, M. a.g.e. s. 17, ve Eyden J.L.M. a.g.e. s: 37.
(40) Slack, K.M. a.g.e. s. 59.
(41) Marchall. T.H. (Class,...) s. 237.
(42) Cormack, U. The Welfare State, The Formation Years, 1905-1909, Lochhead, A.V.S. a.g.e. de s. 82 ve Bk. Slack, K.M. a.g.e. s, 60,

iyi hayat standardının bütün vatandaşların elde edebileceği şekilde planlanması.

Bir görüşe göre de Refah Devleti Komünizm ve Ferdiyetçilik arası bir uzlaşmadır. Kişilere asgarî bir yaşama standardı Devletçe temin edilir fakat kişisel teşebbüs için teşvik ortadan kalkmaz ve vatandaşlar arasında ekonomik eşitlik yaratıldığından söz edilmeksizin sınırlı bir yeniden gelir dağılımı yapılır. İhtiyacı olan herkese Devlet yeterli yardım yapar ve bunu sadaka olarak değil bir hak olarak verir (43).

Refah Devletinde, fırsat eşitliği, özgürlük, sosyal hizmet, sosyal güvenlik, gerekirse bazı refah amaçlarının elde edilmesi için millileştirme, Devletin bütün vatandaşlarını hedef tutan pozitif, koruyucu bir kamu politikası vardır, der Robson (44).

Bazılarınca ise, Refah Devleti yalnızca zorlukla karşılaşanları yakalayıcı bir ağ olmalıdır (45). Hatta giderek Refah Devletinin ana sorununun kişilere onsuz nasıl yaşanacağının öğretilmesi olduğu bile söylenmiştir (46).

A. B. D. de muhafazakârlara göre ise Totaliter Devletin maske adıdır bu ve Kollektivizmden bir adım öncesidir (47). Halbuki, gördük ki, refah bir özgürlük biçimidir çünkü seçim imkânını kısıtlayan sosyal koşullardan kişiyi özgür kılar. Sosyal koşullar*dan özgürlük* ise, modern anlamda *ekonomik özgürlüktür.*

---

43) Michaely, M. a.g.e. s. 342 de çoğu kimseye göre sosyal devletin «saf» kapitalizm ile «saf» sosyalizm arasında bir denk nokta olduğunu ve bu anlamda günümüz politik varlıklarının hepsi değilse bile çoğunun Sosyal Devlet sayılacağını söyler. Ayrıca «bu denk noktayı daha kesin tanımlayacak olursak, Sosyal Devlet diyebileceğimiz düzen bir görüş meselesine dayanır: Bazılarına göre «normal» kapitalist bir devlet, daha başkalarına göre ise, sosyalist bir Devlettir.»

(44) Slack, K.M., a.g.e. s. 60.

(45) Slack, K.M., a.g.e. s. 61 ve Raison, T. Principles in Practice, Conservative Thought Today. Principles in Practice CPC no. 223 London 1961 s. 17.

(46) Peacock, A. a.g.e. s. 11.

(47) Schlesinger Jr. A. The Welfare State (Schottland, Ch. I') a.g.e. de s. 117-119 da bu konuda çok güzel bir cevap verir. «Devletin özel teşebbüse yatırımı ve desteği neden, akıllıca ve iyi niyetli oluyor da, iş dışı sahalara yaptığı yardımlar kötü niyetli sayılıp kollektivisme yol açıyor! Bu görüş pis bir iki yüzlülüğe müncer olmaktadır.»

Yukarıdaki çeşitli görüşlerden de anlaşılacağı gibi Refah Devleti, toplumun endüstrileşmesi, modern uygarlığın karmaşıklığı ve Devletin laissez-faire prensiplerinden vaçgeçme mecburiyetleri karşısında giderek kişi özgürlüklerine müdahale etmiş ve buda kişi çıkarlarına karşı bir davranış biçimini almamıştır. Devletçe bazı çıkarlar vatandaşlara sağlanmış ve milli servet özgür ekonominin doğal güçleri ile değil yasama ve yürütme faaliyetleri ile yeniden dağıtılmıştır (48).

Bazıları bu fonksiyonu temel bir asgarinin temini, bazıları optimumun temini olarak görmekte; bazıları bunu tarihsel bir gelişim olarak, (49) bazıları ise pozitif ve yapıcı bir dağıtıcı adalet mekanizması (50) olarak görmektedir. Titmuss tarihsel metod yerine hükümet palitikasına hizmet ve harcamaları çağdaş bir bakışla analize etme yolunu tavsiye etmektedir. Zira ona göre eğer işe merkantilistlerden ya da 19. yüzyıl başlarından başlanırsa bugün her ülke Refah Devleti olarak tanımlanabilir (51). Gerçekten Schotland bütün gelişmiş ülkelerin bugün birer Refah Devleti haline geldiğini ve tam istihdamın, sosyal ve ekonomik güvenliğin, fırsat eşitliğinin, bir hak olarak temin edilen sosyal yararların, sağlık, konut ve eğitim alanlarında vatandaşlara hizmet sağlayacak kamusal tedbirlerin bu ülkelerin bünyelerinin birer parçası olduğunu söyler (52).

---

(48) Garner, J. F. (LLD London) Administrative Law, 2nd. ed. Butterworths, London 1967 s. 166.

(49) Bruce ve Myrdal böyledir. Ayrıca bk. Forder, A. Penelope Hall's Social Services of England and Wales, The International Library of Sociology and Social Reconstruction. Routhlegde ve Kegan Paul Ltd. London 1969, s. 287.

(50) Titmuss, R.M. The Welfare State Objectives in Israel, Reflections on Britain, Anglo-Israel Association Pamphlet No. 7 London 1962 s. 14.

(51) Titmuss, R.M. The Welfare State: Images and Realities. (Schottland Ch. I) a.g.e. de s. 103. Ayrıca Titmuss «The Irresponsible Society» de soyut biçimde Refah Devletinden bahsetme yerine, sosyal hak ve yardımları 3 kategori içinre incelemeyi teklif etmektedir. Meslekî yardımlar, malî yardımlar ve sosyal hizmet yardımları ayırımını yapar. «Bunların hepsi» der, «servet farklarını, dağıtımdaki eşitsizliği azaltmak ya da çoğaltmak için çarelerdir.» Titmuss, R.M. Essays on «the Welfare State», Unwin University Books, London 1966, 6th imprint. s. 219-225.

(52) Schottland Ch I, a.g.e. s. 10, 11. Briggs'de buna çok yakın bir tanım vererek Refah Devletinin özgür piyasa güçlerini hangi yönlerde değiştireceğini saptar, Briggs, A. The Welfare State in Historical Perspective, (Schottland Ch. I) de a.g.e. s. 29.

Yirminci yüzyılın başlarında Marshal'de Büyük Britanyanın geleceğinin değişik biçimde bir laissez-faire kapitalizmi ile sosyalizm arası bir seçimde yattığını söylemişti. Yüzyılın ortalarında ise üçüncü bir yol bulunmuştur; bu kapitalizmin, ekonomik planlama ve evrensel sosyal hizmetlerle birleşmesi sonucu ortaya çıkan Refah Devletidir. Diğer Avrupa Devletleri de ekonomik ve sosyal problemlerine bu yolda çözüm aramışlardır (53). Refah Devleti terimi Batının endüstriel demokratik toplumlarının malı olarak kalmış ve komünist ekonomisince kabul görmemiştir (54). Beveridge'e göre sosyal güvenlik siyasi bir sorun değildir, ne sosyalisttir ne kapitalisttir, yalnızca aklı selim yoludur. Beveridge'in temel amacı «yaşamayı mümkün kılacak bir asgari gelirin» sigorta yoluyla devlet tarafından garantilenmesidir. Bazı hizmetler hak şeklinde garantilerdir, bazı-

---

(53) Forder A. a.g.e. s. 287.

(54) Nitekim Nazerenko emperyalism apolijistlerinin modern burjuva devletine Refah Devleti dediklerini ve bu Devletin toplumun bütün üyeleri arasında materyel çıkarlar dağıttığını, böylece zengini biraz yoksul, yoksulu biraz zengin ettiğini, yoksulluğu ortadan kaldırdığını ve genel hayat standardını devamlı olarak yükselttiğini ileri sürerek Refah Devletini savunduklarını söyler. Bu tipik bir komünist parti görüşüdür. Sonuçla Nazarenko Refah Devletinin kapitalist dünyada sınıflararası uçurumu daha da açtığını ileri sürer. Nazarenko, I. The Decline of Socialism and the Rise of the Welfare State (Scottland Ch. I) a.g.e. s. 228. Meill, D.G. The Unfinished Business of the Welfare State. (Schottland Ch. I) a.g.e. s. 71 de buna işaretle komünist ve faşist rejimlerdeki Devlet faaliyetlerinin Refah Devleti olmadığını söyler. Titmuss, R.M. (Schottland Ch. I) a.g.e. de ise komünistlerin Refah Devletini küçümseme sebebinin Stalinin eşitliği bir burjuva inancı sayması olduğunu söyler. s. 100. Çok ilginçtir ki Beveridge sosyal kelimesini kullanmaktan korkarak sosyal sigorta yerine Millî sigorta kavramını kullanmıştır, sosyalizimle karışmasın diye. Ancak 1966 yılında «Sosyal güvenlik» terimi kullanıldı. 1944 de millî kelimesinin başka bir amacı da halkı tüm olarak kapsamayı ima etmektir. Bu konuda Bk. Hessen, S. The Rights of Man in Liberalism, Socialism, Communism. Unesco Symposium, Human Rights, Comments and Interpretations, Allen Wingate, London, N.Y. mcml 2nd. imprint s. 119 Ve Myrdal G. Beyond the Welfare State, Economic Planning in the Welfare State and its international Implications. University Paperbacks, London 1965 Ist. in 1960 s. 3 de Demokratik Refah Devletindeki iktisadî plânlamanın Marksist düşünceye ne kadar aykırı olduğunu belirtir. Ayrıca plânlamanın mahiyeti için Bk. Myrdal, G. Challenge to Affluence, Victor Sollancz Ltd. London 1963 s. 92-93.

ları ise vergiden pay aldıklarından servet transferi unsuruna sahip sosyal hizmetlerdir (55). Amaç, kabul edilebilir asgari bir... yaşama standardını sağlamak için gelirin yeniden dağılımıdır. Gördük ki tarihsel geçmişi de, ekonomik laissez-faire teorisi ile vatandaşların refahından sorumlu bir hükümet kavramı arasındaki çatışmayı temsil etmektedir (56).

Refah Devleti kavramının tarihsel gelişmesini ve kullanılma menşei olan Büyük Britanyadaki çeşitli görüşleri yansıttıktan sonra bu kavram ile 1961 Anayasası Sosyal Devlet kavramı arasındaki ilgiye ve aynılığa değinmek yerinde olacaktır. «Anayasamızın benimsediği Sosyal Devlet telakkisi Demokrasinin kabul ettiği, ferdi bir gaye kabul eden Sosyal Devlet telakkisidir,» (57) ve Giritli'ye göre «Markizmi önleyen bir tedbir olarak Anayasada ifadesini bulmuştur.» (58). Yine aynı yazar «İngiliz Sosyalizmine benzer... bir sosyalizmin Anayasamızın Sosyal Devlet ve adalet ilkeleri ile paralel olduğu ortadadır» (59) demekle Refah Devleti ve Sosyal Devletin aynılığını kabul etmektedir. Yine Giritli 1969 da Sosyal Devletin bir tanımını vermekte, Devletin vatandaşların klaisk ve temel hak ve özgürlükleri yanı sıra onların insanca yaşamalarının sorumluluğunu da üzerine aldığını söylemektedir (60) ve açıkça «İkinci Türkiye Cumhuriyeti şimdi demokratik ve laik olmanın yanı sıra sosyal (yani refah) bir karakter de kazanmıştır» (61) demekle Sosyal Devlet ve Refah

---

(55) Bruce, M. a.g.e. s. 22-23.

(56) Schottland, Ch. I a.g.e. s. 18-19.

(57) Giritli, İ. Komünizm, Sosyalizm ve Anayasamız. Ak Yayınları no. 5 İstanbul 1969 s. 32.

(58) Giritli, İ. a.g.e. s. 32.

(59) Giritli, İ. a.g.e. s. 33.

(60) Giritli, İ. Fifty Years of Turkish Political Development, 1919-1969, İst. Ünv. Yayınları, 1454, Huk. Fak. 320 İst. 1969 s. 133.

(61) Giritli, İ. Fifty Years... s. 131. Yine Welfare State'i «Sosyal Refah Devleti olarak kullanan Daver söz konusu edilebilir. Bk. Daver, B. Çağdaş Siyasal Doktrinler, Devletin Rolü ve Amaçları Yönünden Bir Deneme. Ank. Üniv. S.B.F. Yayınları 254 Ankara 1968 s. 7. Diğer bir eserinde de iktisadî, ticarî ve sosyal alana giren devlete modern demokrasilerde bazan Sosyal Refah Devleti (Welfare State) yahut Sosyal Devlet denilmekte olduğunu söyler. Bk. Daver, S. Siyasal Bilime Giriş, Ank. Üniv. S.B.F. Yayınları no. 251 Ankara 1968 s. 153. Yine Bk. Öztürk, K. Türkiye Cumhuriyet Anayasası. Cilt. I. II. III. İzahlı Gerekçeli, Anabelgeli, ve maddelere göre tasnifli bütün tutanakları ile T.C. İş Bankası Kültür Yayınları, Ajans Türk Matbaası, Ankara 1966 s. 956, 1959 (Çağa) 995, 997 (Kırca).

Devleti kavramlarının aynılığını yeniden belirtmektedir.

Sosyal Devlet konusunu inceleyen Azrak ise Sosyal Devletten anlaşılması gereken şeyin kısaca «Sosyal adalet (ki sosyal adalet de onca, ferdin varlık asgarisi ile devletin bunu sağlamak hususundaki mükellefiyeti arasındaki ahenkli uyguluktur; her tabaka ve gruba, onlara ait olan hakları tanıyan bir dağıtım prensibidir) prensibine dayanan Devlet olduğunu, Sosyal Devletin sosyal güvenliği sağlayan kurumlar yanı sıra, yardıma muhtaç kütlelere yardım elini uzatarak onları sefaletten kurtarması gerektiğini» (62) ileri sürerek yukarıda gözden geçirilmiş Refah Devleti tanımlarından birini işlemektedir (63).

Çağa ise, «Sosyal Devlet, insan haysiyetine yaraşır bir hayatın şartlarını gerçekleştirmek gayesini takibeden bir hizmet ve tevzi ve taksim devletidir», der (64).

Duruma 1961 Anayasası açısından da bakınca görürüz ki;

> Madde 2. — Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî demokratik lâik ve *sosyal bir hukuk devletidir.*
>
> Madde 10/2.— Devlet, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, *sosyal adalet* ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşamıyacak surette sınırlayan siyasi, *iktisadî* ve

---

Tunaya T.Z. a.g.e. s. 367 de «İngiliz Sosyal Devleti (Welfare State)» diyerek iki kavramı eş anlamda kullanmıştır ve İngiliz Sosyal hayatının (Welfare State'in) vatandaşın tek başına yoksulluk, açlık, pıslık, cahillık, hastalık ve işsizlik gibi canavarlarla savaşamıyacağı temeline dayandığını belirtmektedir. Ayrıca yazar a.g.e. s. 672 de Sosyal Devlet = Sosyal Demokrasi demektedir.

(62) Azrak, A. Ü. Sosyal Devlet ve 1961 Anayasasının Sistemi, İst. Üniv. H.F.M. Cilt XXVII Sayı 1-4. Ayrı bası, İstanbul 1962 s. 4, 5. Ve Michaely, M. a.g.m. s. 342 de aynı tanımın Stamey, S. G. tarafından «Incomend Economic Welfare» adlı kitabında verildiğini söyler.

(63) Ayrıca Azrak, A. Ü. a.g.m. s. 8 de, Sosyal Devletin amacı halk tabakaları arasında sosyal ve iktisadî dengeyi gerçekleştirmek, kuvvetin belirli bir zümre elinde toplanmasına engel olarak totaliter rejim tehlikesini bertaraf etmektir, der ve Batı ve Kuzey Avrupanın ileri toplumlarının «Refah Devleti» teorisiyle beklenen sonuçlara vardıklarını belirtir. «Refah Devleti... başka bir deyimle modern sosyal devlet» diyerek de aynılığı iyice belirler. Ayrıca yazar Sosyal Hukuk Devleti kavramını da tartışmaktadır. a.g.m. s. 5.

(64) Öztürk, K. a.g.e. s. 959.

sosyal bütün engelleri kaldırır; insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar.

Madde 35.— *Aile* Türk toplumunun temelidir. Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, ailenin ananın ve çocuğun korunması için gerekli tedbirleri alır ve teşkilâtı kurar.

Madde 41.— İktisadî ve *sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir.* İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu artırmak, *yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek* ve kalkınma planlarını yapmak Devletin ödevidir (65).

İster Büyük Britanyadaki *tarihsel* geçmişini Myrdal'in tarihsel metodu ile incelemiş olalım, ister bugünkü 1961 anayasası gerçekleri karşısında kurulmuş Sosyal Devleti değerlendirmeye çalışalım, saptanması gereken şudur ki Refah Devleti kavramı savaş sonrasının bir fenomenidir ve «daha adil daha insanî bir ekonomik ve sosyal düzen getirme yolunda bir çabadır. Savaş öncesi Avrupa Kapitalizminin aksaklıklarına özellikle iktidar monopolünün kötüye kullanılmasına, iş gücünün istismarına ve gelir ve servet dağılımındaki yaygın eşitsizliğe bir çare olarak düşünülmüş tedbirlerden meydana gelmiştir» (66).

Devlet millî gelirin önemli bir kısmının yeniden dağıtılmasını üzerine almıştır ve artık Refah Devleti müesseseleşmiştir, çünkü gerçek gelirin dağıtımında daha büyük bir eşitlik sağlanması talebi yalnız Avrupa Devletlerinde değil bütün dünyada yaygındır. Artık özel teşebbüs toplumunda, Devlet, «klasik» fonksiyonlarının — örneğin toplumun dış güveni ile iç hukuk düzeni ve nizamını sağlamanın — yanı sıra, gelir ve refah dağıtımını yahut sosyal adaletin daha fazla eşitliğe doğru yöneltilmesini en belli başlı fonksiyonlarından biri sayar.» (67).

---

(65) M. 2'nin ve m. 10'un gerekçeleri de özellikle okunmalıdır. İleride metin içerisinde de bunlara yer verilmiştir.

(66) Petersen, W. Reflections on the Welfare State, (Schottland Ch. I) a.g.e. de s. 129.

(67) Michaely, M. a.g.m. s. 342.

Böylece giderek Sosyal Devlet, gelir dağıtımı için hükümetin vergi değil de gider, harcama siyasetini (Sosyal adalet harcamaları) kullandığı Devlet olarak tanımlanabilir (68)..

Hangi tanımı ele alırsak alalım, tarihsel metodu da uygulasak, hükümet politika, hizmet ve harcamalarının çağdaş analizini de yapsak Refah Devleti ve Sosyal Devlet kavramı ile karşımıza uzun gelişmelerden geçmiş başka temel kavramların da çıktığını görürüz. Böyle bir tümden gelim metodu ile, karşılaştığımız unsurları teker teker, birbirleriyle bağlantılı olarak ele almalı, bu Devlette karşılaştığımız Sosyal hakları, bu hak kavramının çevresinde eşitlik, özgürlük ve sosyal adaleti; gelirin yeniden dağıtılması prensibini ve bu prensibin uygulama usullerinden biri olan ve Sosyal Devlet gerçeği karşısında kurulması idareye ya da Devlete bir ödev olarak yüklenen Sosyal Kamu Hizmetini saptamalı ve tanımlamalıyız (69).

II. Sosyal Haklar

Devlet müdahalesinin talep edilmesi vatandaşlık haklarına, eşitliğe ve güvenliğe ilişkin olarak ortaya çıkmıştır (70). Kişinin top-

---

(68) Michaely, M. a.g.m. s. 343. Tunaya, T. Z. a.g.e 674 de şöyle der: «Sosyal Devlet, kişiyi ekonomik hayatta yalnız bırakmayan devlettir. Sosyal Devlet, kapitalizmin eseri değildir. Fakat, kapitalist bir düzen içinde, bu düzenin adaletsizliklerine karşı çıkan akımların ve eylemlerin vardıkları bir aşamadır. Bu aşamaya uygun olarak kurulmuş olan müesseselerin tümüdür. Bu devlet, ekonomik hayatı düzenler: Üretimi, fiyat iniş çıkışlarını, yatırım oranlarını, insan gücü kullanımını (istihdam politikası), dış ticaret dengesini kontrol eder ve sorumluluk yüklenir. Plâncıdır. Kamu sektörüne ağırlık verir. Bu Devleti, üretim araçlarının özel sahipleri, tek ve hâkim kuvvet olarak kontrol edemezler. Aksine, devlet, onları kontrol etmekle ödevlidir. Yatırımları saptayan kararlara hâkim olamazlar. Fakat, özel sektör vardır. Kamu ektörüne oranla ikinci plândadır. Eğer Devlet, özel sektörün kontrolu altına girerse, sosyal niteliğini kaybeder. Sosyal Devlet, millileştirmecidir: Kapitalist özel mülkiyeti ve özel işletmeyi topluma mal eder ve millileştirmeyi, sosyal reform aracı sayar.»

(69) Oranlı fakirle oranlı zengin arası sosyal hizmetler yolu ile direkt transferler ve gelirin yeniden dağıtımının ekonomik analizi için Bk. Pigou, A.C. The Economics of Welfare... Papermac 38 4th ed. Macmıllan co, Ltd. London 1962, s. 87-97 ve s. 705-736. Ayrıca bk. Mackenzie, W.J.M. Politics and Social Science, Penguin Books, London 1967 s. 137-152.

(70) Briggs. A. a.g.e. s. 44 ve Fine, S. The General, Welfare State in the Twentieth Century, (Schottland Ch. I) a.g.e. de s. 68. Devletin değişik fonksiyonları için Bk. Friedman, W. Law in a Changing Society, Penguin, Pelican, London 1964, s. 377-383.

lumdan ayrı olarak ele alınan soyut bir kavram olmaması (71) ve sosyal ve ekonomik problemler içinde bulunması kişi özgürlüğünü eşitlik ilkesi ile bağdaştırma gereğini doğurmuştur.

1938 yılında Tawney, «Medenî ve siyasî haklar (demokrasinin temeli) ile ekonomik ve sosyal fırsat eşitsizliği (kapitalizmin temeli) ni birleştirme çabaları önceleri mümkün görünmüştü, fakat bugün aralarında bir seçim yapmak gerekir; Demokrasi yalnızca bir Devlet biçimi olarak kaldıkça dengesiz olmaya mahkûmdur, demokrasi bir toplum ve yaşama tipi biçimine girmelidir,» demiş, özel imtiyazlara son verilmesini ve ekonomik gücün topluma hizmet eder hale getirilmesini önermiştir (72).

Ona göre eşitlik ferdî gelişmeye konan sosyal sınırlamalar demektir. Kamu yararı için kamu kudreti kullanılarak servette ve iktidardaki büyük farklılıklar önlenir. Ve eğer özgürlük de ferdin dilediğince fırsatları kullanıp iştihasını gidermesi anlamına alınırsa hiç bir zaman eşitlikle bağdaşamaz. İktisadî güçteki eşitsizliklerden doğan tehlikelerin ise pek farkına varılmamıştır. Özgürlük sorunu yalnızca siyasî değil aynı zamanda iktisadî ilişkilerde de önemlidir. Endüstri toplumlarında özgürlüğü politik alanlardan ekonomik alana kaydırmak en önemli görevdir. «Özgürlük ise, yalnızca asgari medenî ve siyasî haklar açısından değil de, toplumda ekonomik bakımdan zayıfların kuvvetlilerden korunması ve giderek eşitlik anlamında anlaşılırsa özgürlük için eşitlik bir şart haline gelir» (73). «Özgürlük probleminin tek çözümü vardır, o da eşitlikte yatar. Zayıfın özgürlüğü, kuvvetlinin; fakirinki zenginin; az zekâlınınki fazla akıllının sınırlanmasına bağlıdır» (74).

---

(71) Tunaya, T. Z. a.g.e. s. 384 de kişinin yalnızca siyasî biçimler içinde ele alınmasının iki olumsuz sonucu olduğuna; toplumun yoksulluktan kurtulamıyacağına ve bu hürriyetlerden ancak belirli bir zümrenin yararlanabileceğine işaret ederek s. 366 da İngiltere örneğinden bahseder. Demokrasinin sırf siyasî karaktere sahip olması halinde biçimsel kalacağına ve aynı zamanda sosyal ve ekonomik bir karaktere sahip olarak sosyal adaleti gerçekleştirici bir fonksiyonu olması gerektiğine işaret eder.

(72) Tawney, R.H. a.g.e. s. 31.

(73) Tawney, R. H. a.g.e. s. 164-168.

(74) Prof. Pollard'dan naklen Tawney. R.H. a.g.e. s. 173. Forder, A. a.g.e. s. 304 de piyasa ekonomisi azami özgürlüğü elde etme yollarından biridir, fakat bu özgürlük şimdiye kadar çok dengesizce dağıtılmıştır, özgürlük bedeli ödeyemiyeceğimiz kadar yükselmiştir, der.

«Kuvvetli için özgürlük, zayıf için baskıdır (oppression). Bu bakımdan ilk sorun «kimin için özgürlük» tür? Soyut anlamda özgürlük yoktur; belli bir zaman ve yerin gerçeklerinden ayrılamaz bu. Özgürlük bir yerde alternatifler arası bir seçim demektir. Özgürlük, ya, belirli bir anda, belirli şartlarda belirli şeyleri yapmak ya da yapmayabilmektir ya da, hiç bir şey demek değildir.» «Özgürlüğün varlığı, altenatiflerin ve bunlar arası seçim yaparken ferdin olanaklarının (capacity), eşitsizlikleri düzeltme ve onların etkilerini nötralize etme tedbirleri ile arttırılıp arttırılamadığına bağlıdır. Böyle olunca da özgürlük ve eşitlik bir arada yürür.» «Eşitliği sağlıyacak (75) kollektif tedbirler arttırılmış ve geliştirilmiş ve müterakki vergi sistemi dikleştirilmiştir. Her ikisi de eşitliğe katkıda bulunmuştur. Buradaki sorun özgürlüğün de bunlardan yararlanıp yararlanmadığıdır» (76). «Genel özgürlüğün arttırılması onunla çatışan özel ve belirli bazı özgürlüklerin kısıtlanması ile mümkündür» (77). «Özgürlüğün gereği olan haklar eğer onu koruyacaklarsa, yalnız formel olarak kalmamalı fakat onları mümkün kılacak şartlarla birarada bulunmalıdır.» «Eşitsizliği azaltarak bu nominal hakları, kullanılabilecek güçler haline getirmede yardımcı olan tedbirler, özgürlüğe birer katkıdır. Bir toplum, fertleri tam olarak gelişebilirse özgürdür. İnsanca yaşama imkânı yalnız bir azınlığa inhisar ederse özgürlük adı verilen şeyler imtiyaz olur. Bu gibi fır-

---

(75) Titmuss, R. M. Income Distribution and Social Change, A Study in Criticism, Unwin University Books, George Allen and Unwin Ltd. London 1962 1965, 3 rd. imprint. s. 69 da 20. yüzyılda hiç bir eşitlik tartışmasının zaman içinde kaynaklar üzerindeki hâkimiyet kavramına yer vermeden yeterli olamıyacağını söyler. Kaynak demekle de, gelir, birikmiş servet, beklenen miras hakları, gelecekteki vergi indirimleri, eğitimi kullanma gücü, geliri arttırmak için meslekî olanakları da kastetmektedir.

Hall, P. M. a.g.e. s. 366'de «eşitlik değişik ihtiyaçları aynı şekilde karşılamak ile değil, kendilerine en uygun biçimde ele alınmalarını sağlamakla elde edilir, bu da «hak» da eşitliktir» der. «Fakat bu iyi kontrol edilmezse, farklı muamele keyfiliğe yol açabilir» demekle idarenin takdir yetkisinden bir korkuyu ifade etmektedir. s. 367. Ayrıca bk. Friedman, W. a.g.e. s. 375.

(76) Tawney, R.H. a.g.e. s. 228-231.

(77) Tawney, R.H. a.g.e. s. 233.

Lewis, J. On Human Rights, Unesco Symposium'dan s. 138 de bir grubu diğer bir grup lehine vergilemek pozitif özgürlük için mümkündür, çünkü açlıktan ölen biri özgür değildir ve ona ekmek temini, bu başka birinin gelirini de azaltsa, toplumdaki özgürlüğü artırır, der.

satların daha geniş bir biçimde paylaşılmasını sağlamak yalnızca eşitsizliği ortadan kaldırmakla kalmaz, özgürlüğü de arttırır» (78).

İşte Sosyal Refah Devleti de bu amaçları gerçekleştirmek ve eşitliği özgürlükle birarada vatandaşlarına sağlamak için gelirin yeniden dağıtımı yoluna giderken «yalnız düzenleyici bir mekanizma olarak kalmamış bir takım yeni hakların da (79) kaynağı olmuştur» (80). Bu Devletteki düzenlemeler kendileri bir amaç değil, ekonomik eşitliği sağlama yolunda birer araçtır (81). Sosyal Devlet ile varlık kazanan yeni umutlar Devlet tarafından rastgele ya da eşit olmayan bir biçimde serpiştirilen imtiyazlar değil, gerçekleştirilmeleri için talepte bulunanların etkili bir çare, adil bir usul ve gerekçeli bir karar isteyebileceği birer haktır (82).

---

(78) Tawney, R. H. a.g.e. s. 234-235. Ayrıca Tunaya, T. Z. a.g.e. s. 384 te «sosyalleşme, hürriyetleri eşitlikle bağdaştırma amacı ile gerçek bir karakter kazanmıştır,» der.

(79) Marshall, T. H. (Class...) s. 265 de sosyal hakların temelinin 19. yüzyılda atıldığını fakat vatandaşlık statüsünün bir parçası olarak kişisel ve sosyal hakların ya tamamen inkâr edildiğini ya da açıkça kabul edilmediğini söyler (s. 82). İngilterede sosyal haklar ona göre açıkça 1948 de yaratılmıştır.

(80) Jones, H. The Rule of Law and the Welfare State (Scottland Ch. I) a.g.e. de s. 114.

Hobhouse, L. T. The Elements of Social Justice. George Allen and Unwin Ltd. (1922) London 1958 4 th imprint, hakları sosyal refahtan önce gelen şartlar olarak değil, sosyal refahın unsurları ve ondan kudret ve yetki alan unsurlar olarak görür. s. 377.

Soysal, M. Anayasaya Giriş 2. bası Ankara Ünv. S.B.F. Yayınları no. 271 Ankara 1969 s. 85 de «sosyal haklar devleti ekonomik ve sosyal hayata seyirci kalmaktan çıkarmakta, kendine yeni ödevler yüklemekte ve böylece ortaya çıkan Sosyal Devlet vatandaşları hırçın hayat koşulları karşısında tek başlarına bırakmayıp onların refahını sağlamağa çalışmaktadır.» demekle hakların Sosyal Devletten önce gelen unsurlar olduğuna inandığı kanısına bizi götürmektedir.

(81) Giritli, İ. (Fifty Years...) s. 133 de modern özgürlük kavramının, ekonomik güvenlik ve bağımsızlığın yokluğunda kişisel özgürlüğün olamıyacağı anlamına geldiğini ve ihtiyaç içindeki kişilerin özgür olamıyacağını tekrarlar. Aynı fikir için bk. Mac Keon, R. The Philosophic Basis and Material Circumstances of the Rights of Man. Unesco Symposium'dan s. 44.

(82) Bu konuda Pound, R. a.g.e. s. 202 de Devletin karşılayacağı arzuları hak diye adlandırdığını ve Anayasalar yoluyla fertlere vaadde bulunmanın Anayasal yapıyı zayıflatacağını ve garantilenmiş hakları Anayasal bir beyanname yapmanın Anayasaların değerini düşürdüğünü, na-

Bu talep etme durumunu Onar, ferdin idare karşısında durumu bahsinde sübjektif kamu hakları olarak adlandırmıştı. Böylece lehine kanun tatbikini isteyen vatandaş Devlete ve İdareye karşı; borçlusu karşısında alacaklının haiz olduğu duruma benzer bir durum kazanır. Onar'a göre, «Sosyal temayüllerin artması, Devletin sosyal vazifelerinin çoğalması bu manada sübjektif amme haklarını çoğaltmaktadır». Kendisi 1961 Anayasasını da bu açıdan ele alarak sosyal haklardan bahsederken Devlete ödevler yani borçlar yüklenmiş bulunduğunu ve «ödev» tabirinin burada Devletin ferde karşı hukukî mânâda ifa edilecek borçlarının mevcudiyetini gösterdiğini söylemektedir (83). Adalet kavramına Refah Devleti yeni bir renk katmıştır (84). Burada adalet kavramı dağıtıcı adalet ve sosyal adalettir. Bu, bu zamana kadar yalnızca daha iyi durumda olanlara ayrılmış olan imtiyazların geniş bir şekilde yayılmasiyle eşitlik elde etme yoludur. Smith'e göre sosyal adalet ancak adil bir şekilde eşit olmayan bir toplumda elde edilebilir (85). Bu yeni ve yaygın haklar yalnızca temel hak ve hürriyetler tarafından sınırlanabileceği (86) gibi bu sonuncular da kamu yararı için sınırlanabilir.

Böylece yeniden dağıtımı amaç edinmek ve bunu istemeyi de vatandaşlarına sosyal hak olarak tanımak demokratik baskılara düşüncesizce verilmiş bir taviz değil, demokratik dengenin (stability) gerekli bir koşuludur (87). «Hak bir talepler zinciridir» (88). Bu

---

sıl olsa bir hükümetin herkesi fakirlikten kurtaramıyacağını söyleyerek bu sisteme karşı çıkar.

(83) Onar, S. S. İdare Hukukunun Umumi Esasları, İst. 1967 Cilt I. s. 496-506. Onar sübjektif kamu hakları kavramını ve ferdin idare karşısındaki durumunu kamu hizmeti ile kaynaşmış bir biçimde ele alsaydı bu konu çok daha etkili bir biçimde yerine oturmuş olurdu. Çünkü nerede ki bir sosyal hak ve ödev vardır, orada bir kamu hizmetinin kurulması zorunludur.

(84) Smith, E. A. Theory and Practice of the Welfare State (Schottland Ch. I a.g.e. de) s. 136.

(85) Smith, E. A. a.g.e. s. 143.

Hobhouse, L. T. a.g.e. s. 97, de bu fikirdedir

(86) Jones, H. a.g.e. s. 115-116. Ayrıca kamu hürriyetleri de Sosyal adalet adına sınırlanmaktadır ki bu da Sosyal devletin bir özelliğidir. Bk. Tunaya, T. Z. a.g.e. s. 674.

(87) Frankel, Ch. The Welfare State: Postcript and Prelude. (Scottland Ch. I a.g.e. de) bu fikirdedir. s. 210.

Hayek (von) F. M. The Road to Serfdom The Decline of Socialism and the Rise of the Welfare State (Schottland, Ch. I a.g.e. de) s. 241-242 de

bakımdan «böyle bir nitelik taşıyan haklara ve özgürlüklere «isteme hakları» da denilmektedir. Kişiye tanınan aslında, toplum ve Devlet bakımından birer ödev yaratmakta» dır (89). Bireyde bunlarla toplumdan ve devletten bir şeyler istemektedir. Burada, artık birey savunulma ve korunma (temel hak ve özgürlüklerde bu böyledir ki bunlara koruyucu haklar denmektedir) durumunda değildir, kendisi için bazı şeylerin «yapılması»na hak kazanmış durumdadır. Aynı hak ve özgürlük grubu için kullanılan «olumlu statü» deyimi de buradan doğuyor» (90).

1961 Türk Anayasası da gerekçesinde «çağımızın karmaşık sosyal ve iktisadî dünyası içinde daha fazla hürriyet, iktisadî ve sosyal bakımdan zayıf olan kişileri, grupları korumak, bunların maddî ve

---

Refah Devletinin bu vasfına işaret ederek buna dayanan bir Devletin özgürlük prensibine aykırı yolları da kanuna uygun olarak kullanabileceği sonucuna işaret eder.

Hobhouse, L. T. a.g.e. s. 62 de ise kişisel özgürlüklerin kamu yararı için herkesin hakları ile sınırlı olduğunu söyler.

Galbraith, J. K. a.g.e. s. 219 da genişleyen Devlet faaliyetlerinin kişi özgürlüğünü tehdit edeceği görüşünün, zaman içinde ispatlanmadığı halde terkedilmediğini söylemektedir.

(88) Hobhouse, L. T. a.g.e. s. 36 ve Lewis, J. a.g.e. s: 135, göre ise özgürlük garanti edilince adı hak olur.

(89) Tunaya, T. Z. a.g.e. s. 38 de sosyal haklar fertleri Devletin karşısında olma durumundan çıkartmıştır der.

(90) Soysal M. a.g.e. s. 238.

Gözübüyük, A. Ş. Türkiyenin İdari yapısı. TODAİE Ank. 1969 s. 16. Ayrıca bk. aynı yönde Tunaya, T. Z. a.g.e. s. 386-387 (Analiz), s. 404 pozitif statü haklarını inceler fakat s. 405 de kategorilendirmeden yana değildir.

Kapani, M. Kamu Hürriyetleri, Sevinç Matbaası Ank. 1968 s. 6, 50.

Akın, I. F. Temel Hak ve Özgürlükler, İstanbul Üniv. Yayınları 1333, Huk. Fak. no. 287 İstanbul 1968 s. 88, 118-121.

Benn S. I., Peters, R. S. Social Principles and the Democratic State. George Allen and Unwin Ltd. 5 the imprint. London 1966 s. 103 de hakları, bu hakların koruduğu faaliyet ya da çıkar tipine göre sınıflandırır. Böylece iktisadî haklar, medenî haklar, siyasî haklar ayırımı ortaya çıkar. Ayrıca hakları bir de yerleşme şekil ve idaresine göre ayırmıştır. Legal haklar (Devlet yolu ile) moral haklar (çoğunluk oyu ile) yine Benn s. 104 de «Yoksulluk, hastalık, ve bilgisizliğin kaçınılmaz şeyler olmadığının ve bunlara belirli faaliyetlerle çare bulunabileceğinin anlaşılması bazı asgari ekonomik ve sosyal koşullar istemlerinin insan hakları olarak tanınmasına yol açmıştır» der.

manevî varlıklarını geliştirme şartlarını hazırlamak ve bunlara klâsik kişi hak ve hürriyetleri yanında iktisadî ve sosyal haklar tanımakla kabildir» (91), der. «Devlet hayatı içinde bu himayenin ve hizmetlerin sağlanması bu alandaki engellerin kaldırılmasını, istemek de sosyal bir haktır», demekle «Sosyal hakları» ve bunları karşılama «ödevini» kabul etmiş olmaktadır (92). Bu anlayış içinde Anayasa, İkinci Kısmının Üçüncü bölümünü Sosyal ve İktisadî Haklar ve Ödevlere ayırmıştır. Bu arada ailenin korunması, mülkiyet

(91) Bu çağdaş anlama varış için bk. Tunaya, T. Z. a.g.e. s. 434-435.

(92) Birinci Dünya Harbinden ve hele Ikinci Dünya Harbinden sonra milletler genel olarak bir gerçeği kabul etmişlerdir, o da mesut bir toplum hayatının gerçekleşebilmesi için, klâsik hürriyetlerin tanınması asla yetmemektedir. İktisadî alanda zayıf olan ihtiyaçları yerine getirilmedikçe, milyonlarca insan çalıştığı veya çalışmaya âmade olduğu halde, insan gibi yaşama şartlarına sahip olmadıkça, Amerikan ve Fransız İnsan Hakları Beyannamelerinden bu yana demokratik hayatta bayrak haline gelmiş olan klâsik hürriyetler kâğıt üstünde kalmıya mahkûmdur. Bundan başka, toplum hayatı içinde iktisaden zayıf durumda olan milyonlarca vatandaşın ezilmesine ve teker teker mahvolmasına seyirci kalan bir Devlet, hem iktisadî gücünü her gün biraz daha kaybetmek, hem de rejim bakımından büyük sarsıntılara ve çöküntülere uğramak tehlikesiyle karşı karşıya bulunuyor demektir. İşte bu sebepledir ki, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde de oybirliği ile kabul edilen sosyal haklarla ilgili hükümler, artık bütün Anayasalarda yer alan insan hürriyet ve haysiyetinin gerçek zaferi olarak karşılanan hukuk kaideleri haline gelmiştir. İkinci maddenin izahında sosyal Devlet mefhumu münasebetiyle söylenenleri burada tekrar etmeyi lüzumsuz sayarız. Ancak, bir kere daha belirtmek gerekir, sosyal hakları tanımak, bazılarının yanlış olarak ifade ettiği gibi, asla sosyalizmi kabul etmek mânâsına gelemez. Bugün sosyalizmle hiçbir ilgisi olmıyan memleketlerde dahi hem «Sosyal Devlet» mefhumu benimsenmiş, hem de sosyal haklar tanınmıştır. «Sosyal haklar» iktisadî bir doktrinin değil, her şeyden önce hümanismin ve insanlığın adalet duygusunun mahsulüdür; fert haysiyetine hürmetin ve ferdi mukaddes bir varlık olarak kabul etmenin mantıki ve hattâ kaçınılmaz neticesidir. Nihayet, Devletin iktisadî gücünün bu tedbirlere yetmiyeceğini ileri sürerek endişe duymaya da mahal yoktur. Zira 53 üncü madde bu gibi endişeleri giderecek hükmü taşımaktadır. Menfi statü hakları diye vasıflandırılan ve Devletten fertlerin hürriyetlerine sadece gölge etmemesini istiyen birinci bölümdeki klâsik haklardan sonra, iktisadî ve sosyal alandaki hak ve hürriyetleri düzenliyen ikinci bölümdeki hükümleri takiben, ferdin millî iradeye ve Devlet idaresine katılmasını sağlıyan siyasî hakların düzenlenmesini ve bu arada kişinin topluma karşı olan temel vazifelerinin de Anayasada yer alması sisteminin tabii bir sonucudur.»

hakkı (kamulaştırma, Devletleştirme) çalışma ve sözleşme hürriyeti, İktisadî ve Sosyal hayatın düzeni, çalışma hakkı, dinlenme hakkı, adil ücret, sendika kurma, toplu sözleşme ve grev hakkı, Sosyal güvenlik, *sağlık hakkı (ve konut)*, öğrenimin sağlanması, kooperatifçilik, tarım ve çiftçinin korunması, bu bölümün kapsamına alınmıştır (m. 35-52 arası). Sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlerle ilgili genel gerekçe der ki:

> «Batı demokrasisi, hürriyetçi yollarla, daha fazla hürriyet elde etme rejimidir. Çağımızın karmaşık sosyal ve iktisadî dünyası içinde daha fazla hürriyet ise, iktisadî ve sosyal bakımdan zayıf olan kişileri, grupları korumak, bunların maddî ve manevî varlıklarını geliştirme şartlarını hazırlamak ve bunlara klâsik kişi hak ve hürriyetleri yanında iktisadî ve *sosyal haklar* tanımakla kabildir. Zamanımızın *demokratik devleti bu ödeve sahiptir*. Devlet hayatı içinde, bu himayenin ve hizmetlerin sağlanmasını, bu alandaki engellerin kaldırılmasını *istemek de sosyal bir haktır*. Türkiye'de, çağdaş bir demokrasinin gereklerini yerine getirmek için bu yolda yürümek zorundadır... Bu fasılda tanıdığı ve sağladığı iktisadî ve sosyal haklarda sosyal adaleti gerçekleştirme amacını da gütmüştür. Bu cümleden olmak üzere, Türkiye'deki iktisadî ve sosyal münasebetler alanında tek başına veya bir meslek grubu içinde yer alan insana; çalışabildiği müddetçe kabiliyet ve bilgisine göre bir iş ve meslek edinme hakkı; bir meslek işinde gelişme ve ilerleme hakkı, gördüğü işe karşılık haklı ve âdil bir ücret alma imkânı; işini ve mesleğini maddî ve manevî gücünü, sıhhatini koruyacak israf olunmaktan alıkoyacak şartlar içinde görme hakkı; kendi elinde olmayan sebeplerle işini göremiyecek hale geldiği zaman yapabileceği bir yeni işe intibak etmek imkânı; keza, elinde olmıyan sebeplerle çalışamıyacak bir hale geldiği zaman da kendisini ve ailesini sefalete düşmekten koruyacak garantiler elde etmek hakkı; iş ve meslekî menfaatlerini mensubolduğu grup içinde ve bu grup ile beraber diğer gruplara karşı koruma hakkı gibi imkânlar geniş ölçülerde tanınmıştır. Nihayet, bizzat aile olarak, bir meslek olarak bazı sosyal münasebetler de himaye edilmiştir. Hülasa insana ve

onun içinde bulunduğu türlü gruplara böyle imkânlar tanınmıştır. Devlete de bu hususta bir ödev ve onu yerine getirmek üzere de sosyal ve iktisadî bakımdan teşkilâtlanma vecibesi yüklenmiştir. Fakat yine zamanımızın bir gereği ve gerçeği olarak iktisaden az gelişmiş bir memleket olan Türkiye bakımından bir zaruretle karşılaşılmaktadır: Yüzyılların ihmali sonunda gelişmemiş olan sosyal ve iktisadî yapımızı kalkındırma. Bu da iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma yoluyle Devlete bir ödev olarak yüklenmiştir. Devlet, bu geniş kalkınma politikasını millî tasarrufu artırmak gibi, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek suretiyle planlama zorundadır. Bu görevini yerine getirebilmesi için de Devletin gerekli yetkiler ve hareket serbestliği ile teçhiz edilmesi sonucu ile karşılaşılır. Devlet, bunu, demokratik usullerle, demokrasi müesseselerini zedelemeden yapmak zorundadır, bu suretle *bir hürriyet ve kalkınma sentezinin gerçekleştirilmesi* Türk toplumunun temel meselesi olarak tasarıda ortaya konmuştur. Bu sosyal meselenin mesut bir şekilde çözümü demokrasinin gerçek teminatı olacaktır. Bu sentez, nazik denge ve kontrol organlarına dayanan parlamanter rejim mekanizması sayesinde gerçekleştirilecektir. Bir taraftan Batı dünyasını olgunlaştıran siyasî gelenek terk edilmiyecek, bir taraftan da millî ihtiyaçlar bir plana bağlanacaktır. Türk demokrasisinin temel unsurları bu sentezde saklıdır. Ferdi mülkiyet, özel teşebbüs, aile gibi esaslar toplumsal değerleri içinde düzenlenmiştir. Bilhassa çalışmanın değerlendirilmesi ve toplumda gerçek yerini alması Türkiye Cumhuriyetinin niteliklerinden biri olarak kabul edilmiştir.

Tunaya'da Türkiye açısından gelişmeyi izlerken ilk defa 1961 Anayasası ile Siyasî İktidar kavramının müesseseleştiğini, hâkimiyetten ayrılarak bağımsızlık kazandığını ve sonra da Sosyal Devletin kurulması ile, siyasî iktidarın iktisadileştirildiğini ve bizzat Devletin de iktisadî bir organizasyon olduğunu; sosyal ödevler yüklendiğini belirtmektedir (93).

---

(93) Tunaya, T. Z. a.g.e. s. 352. 1961 Anayasası için ayrıca bk. Akın, İ. F. a.g.e. s. 131-134.

İlk kez sosyal ilkelere yer verilmiş ve sosyal yapı meselelerini düzenleme yoluna gidilmiş, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa prensiplerine bir yenisi eklenmiştir (94). Madde 2 gerekçesine göre :

> *«Sosyal Devlet»* fertlere yalnız klasik hürriyetleri sağlamakla yetinmeyip aynı zamanda, onların insan gibi yaşamaları için zaruri olan maddî ihtiyaçlarını karşılamayı da kendisine vazife edinen Devlettir. Modern Anayasa, asgarî geçim şartların sıhhi bakımdan, öğrenim imkânlarından ve *hele barınacağı bir konuttan yoksun bir kişinin gerçek anlamda hür olamıyacağını kabul eden* zamanımızın hukuk ve siyaset ilmine ve Devlet görüşüne uygun olarak fertlere ve vatandaşlara sosyal bir takım haklar tanımak zorundadır. Her sınıf halk tabakaları için refah sağlamayı kendisine vazife edinen zamanımızın Devleti *(Refah Devleti)*, iktisaden zayıf olan kişileri, bilhassa işleri bakımından başkalarına tâbi olan işçi ve müstahdemleri, her türlü dar gelirlileri ve yoksul kimseleri himaye edecektir. Bu suretle hem insan şahsiyetine hürmet etmek vazifesini yerine getirecek, klâsik hürriyetlerin gerçeklerle alay eden bir mahiyet almasına mani olacak, hem de çalışan geniş halk tabakalarının refaha kavuşması sayesinde toplum hayatı için daha verimli olmaları hedefine de ulaşacaktır. Gerçekten, maddî (malî ve iktisadî) imkânlardan, yaşama için zarurî olan gelir kaynaklarından ve varlıktan mahrum olan halk tabakaları için, klâsik hürriyetler yalnız kâğıt üstünde kalan parlak fakat boş lâflardan başka bir değere sahip olamaz. Nihayet şurasını da kaydetmek gerekir ki, sosyal adalete karşı kaygısız kalan devletler, toplumun hayatının müfrit sol veya müfrit sağ cereyanlara kapılarak totaliter istikamete sürüklenmesine engel olamamaktadırlar. Zamanımızın medenî memleketlerinde hemen hemen ittifakla kendini gösteren temayül, (sosyallik) istikametindedir. Sosyal olamıyan demokrasi, toplum hayatının

---

(94) Anayasaya bu kavramın girmesiyle ilgili Kurucu Meclis fikirleri, tartışmaları, ortaya çıkan sorunları izlemek için Bk. Tunaya, T. Z. a.g.e. s. 678-687. Ayrıca Öztürk K. a.g.e. s. 995-997, 959, 972, 988.

gerçekleri karşısında cevherini kaybetmeye ve neticede yıkılmaya mahkûmdur. Bu sebepledir ki «sosyal zihniyet», yalnız fertlerin refah ve saadeti için bir teminat değil, aynı zamanda toplum hayatının geleceği bakımından da demokrasinin en şaşmaz garantisidir. Zira komünizme karşı en tesirli kalkan, onu lüzumsuz hale getiren sosyal adaletin gerçekleşmesidir.»

1961 Anayasasının yanı sıra Anayasa mahkemesince de Sosyal Devlet ve Haklar ele alınmıştır. Tunaya bu konuda, «Anayasa Mahkemesinin Sosyal Devlet kavramının tanımlanmasını ve analizini yapmak zorunda bırakıldığını» söyler. Anayasa Hukukunun «bir ilkesi olarak Sosyal Devlete aykırılık da bir dâva ve gerektiğinde iptal konusu olabilir» (95). Sosyal adalet (96) ve Sosyal güvenlik birer unsur olarak kabul edilmiştir, mahkemece. Sosyal güvenliğin de kapsamına yalnız işçi değil herkes girmektedir. Ayrıca kamu yararı da sosyal adalete ve eşitliğe bağlanmıştır. Sosyal adaletten amaç insanca yaşamadır (97).

Sosyal Devlet kavramının yapısal unsurlarını birer birer araştırma yoluna giren Anayasa Mahkemesi onu «kadrolayıcı bir yapı saymıştır» (98).

Kişinin karşılanmasını istediği şeyler ihtiyaçlarıdır (99) ve ih-

---

(95) Tunaya, T Z. a.g.e. s. 688.

(96). Sosyal adaletin Amerikalılara göre özgürlük ve fırsat eşitliği olduğunu Myrdal, G. Challenge... s. 66 da söyler.

Kapani M. a.g.e. s. 11, 12 de bunu belirtir.

(97) Tunaya, T. Z. a.g.e. s. 688-689. Ayrıca Anayasa Mahkemesinin ilgili kararları için bk. Esen B. N. a.g.e. s. 36, 45, 46, 51, 55-56, 63, 83 ve Tanör B. - Beygo T. a.g.e.

Kararlar E. 1963/138 (m. 2, 11, 33, 48, 53)
E. 1963/172 (m. 10, 41, 42, 53).
E. 1962/274 (m. 11, 36)
E. 1964/13 (m. 36)
E. 1965/26 (m. 41)
E. 1966/3 (m. 36, 37)

Esen, B. N. a.g.e. de E. 1963/138'i Devletin sosyal niteliğini belirtmesi bakımından, 1965/27/57 yi sosyal adalet esasını gösterdiği için 1963/17/84'ü sosyal hukuk devletini belirttiğinden, 1963/99, 1964/38'i devletin temel ilkelerini ve sosyal adaleti belirttiği için zikretmiştir.

(98) Tunaya, T. Z. a.g.e. s. 691.

(99) Fakat bunları karşılamada sosyal haklar ihtiyaçlara göre de-

tiyaçlara göre dağıtım esası genel anlamıyla eşitlik prensibi olarak kabul edilmelidir. Buna belki dağıtıcı adalet de denebilir (100). Eşit ihtiyaçlar da eşit talepler doğurmaktadır. Bu konu ile ilgili olarak ortaya konabilecek diğer bir kavram da oranlı yoksunluk hissidir (relative depriviation). «Bu terim önce 1942 de kullanılmıştır; bir diğer kişi ya da gruba kıyaslama sonucu hissedilen bir şeydir. İhtiyacın farkına varma durumudur bu. Oranlı yoksunluk hissinin asgari olduğu zamanlar ya hiç kimsenin ya da herkesin söz konusu olduğu zamanlardır. Gerçekte mevcut standartlar yanı sıra değişik standartların varlığı söz konusu edildiğinde ve ekonomik gelişme halinde, kişinin bazı ihtiyaçların farkına varması hızlanır.» (101).

Benn'le birlikte diyebiliriz ki, temel olarak bir tek evrensel hak vardır o da eşit, tarafsız muameleye (equal consideration) haktır. Herkes eşittir demekteki amaç, hıç kimsenin diğerinden daha iyi muamele görmemesini temindir. Bu adalet fikrinin de temelidir (102). «Adalet bir orantı hissidir.» (103). Dağıtım kriteri de bu ihtiyaç olmalıdır (104).

Bu dağıtımı gerçekleştirecek olan devlet «iktidarının, gerekli kaynaklar ve bilgiye sahip olduğunda, özgürlüğü arttırdığı ve hatta özgürlüğün şartı olduğu anlaşılmıştır. Ginsberg'in dediği gibi Devlet faaliyetleri yalnızca özgürlüğe uygun değil aynı zamanda özgürlük için gereklidir de. Önemli olan nelerin fertler tarafından yapılamıyacağı ve yalnızca Devlet tarafından yapılabileceğinin tes-

---

ğil vatandaşlık ölçüsüne göre tanınır. Bk. Eyden, J.L.M. a.g.e. s. 39:

(100) Ayrıca bk. Tunaya T. Z. a.g.e. s. 336.

(101) Runciman, W.G. Relative Depriviation and Social Justice, A Study of Attitudes to Social Inequality in the Twentieth Century England. Institute of Community Studies, Routhledge and Kegan Paul, London 1967 2nd. imprint. s. 11, 19, 24, 25. Ona göre hem eşitsizlikle oranlı yoksunluk hissi arası ilişki, hem de bu ilişkinin sosyal adalet açısından doğurduğu problemler sosyal eşitsizliğin her üç açısı için de farklıdır (sınıf, statü ve iktidar) s. 37.

(102) Benn, S. I. Peters, R. S. a.g.e. s. 110.

(103) Benn, S. I. Peters, R. S. a.g.e. s. 114.

(104) İhtiyacın analizi için, bk. Smith, E. A. Social Welfare, Principles and Concepts, Association Press N. Y. 1965 s. 75-80, 98-115, 177.

Davies, B. Social Medds and Resources in Local Services. Michael Joseph, London 1968 s. 16-21.

Slack, K. M. a.g.e. s. 91-92.

bitidir. Kişi özgürlüğü ile kollektif sorumluluk arası ilişki fikri bu yüzyılın başlarında anlaşılmaya başlanmıştır» (105). Daha önce de belirtildiği gibi Devlet müdahalesi özgürlüğü kısıtlamak için değil, onun yardımı olmadan kendilerini koruyamıyacak olanların özgürlüklerini arttırmak içindir (106).

Ele alarak buraya kadar incelediğimiz Sosyal Devlet (Refah Devleti) çerçevesi içinde kişinin ve toplumun refahını temin yönünde eşitlik, özgürlük, sosyal adalet ve sosyal haklar, bu devletin ideolojik unsurlarıdır. Fakat bunların temini, aralarında bir denge kurulması yoluyla soyut plandan somut plana inmeleri ve elle tutulabilir bir fayda sağlamaları ve anlam kazanmaları yapısal unsurların ele alınmasıyla gerçekleştirilebilir (107). Diğer bir deyişle felsefe ve ideoloji plânında yürütülen fikirlerin uygulama alanında aldığı biçimler önemlidir.

Nitekim yeniden dağıtımı sağlayacak olan devletin - ki bu yeniden dağıtım da aslında felsefi bir kavramdır ve etkin bir çare haline gelmesi «nasıl?» sorusunun cevabına bağlıdır - bunu nasıl gerçekleştireceği sorunu bizi şu noktaya kadar yapmış olduğumuz analizden ve soyut tümden gelimden kaldırarak bir somut tüme, Refah Devleti bütününün bir parçası olan fakat kendi içinde de bir somut tüm olan *Sosyal Kamu Hizmetlerine* götürecektir.

Buraya kadar Sosyal Devletin (Refah Devletinin) menşeindeki

Titmuss, R. M. (Essays...) s. 42 de refahın sosyal kesiminin gelişmesi ihtiyaç kavramının ve durumların değişmesine bir cevap şeklinde olmuştur, der.

(105) Bruce, M. a.g.e. s. 28.

(106) Sosyal hizmet siyasetindeki mecburi yeniden dağıtım unsuru, toplum zenginleştikçe daha da gerekli bir hal almaktadır. Myrdal'in (Challenge to Affluence) kitabında da belirttiği gibi sanayileşmiş toplumlarda eşitsizliği azaltan bu hizmetlerin artması, gelişme hızını arttırmak için şarttır. Bk. Abel-Smith, B. Freedom in the Welfare State, (Socialism in the Sixties) Fabian Tract 353, London 1967 reprint. s. 4.

Amaç medenî hayatın geniş bir asgarisini temin ve bu asgariyi vatandaşlık hakkı olarak herkese sağlamaktır ve evrensel bir temele oturtulan kamu hizmetleri de orta sınıfın ihtiyaçları yerine çalışan sınıfı göz önüne almıştır. Aynı eser s. 1.

(107) Tunaya, T. Z. a.g.e. s. 701 de sosyal güvenlik ve sosyal adaletin sosyal devletin ideolojik unsurları olduğunu ve yapısal unsurların kuruluşlarına hâkim olduklarını söyler.

tarihsel geçmişini, Türkiyede kabulünü ve 1961 Anayasasını, üzerindeki tartışmaları, (ileride yeniden ele almak üzere) verilen tanımları inceledikten sonra bu devletin ideolojik unsuru olan sosyal hakları ele almış ve buna ilişkin olarak da yine soyut bir biçimde eşitlik, özgürlük, adalet, dağıtıcı adalet, sosyal adaleti kısaca gözden geçirmiş ve bunların 1961 Anayasasındaki yerini saptamış bulunuyoyoruz. En önemli nokta şimdi karşımıza çıkmış bulunuyor. Bir zorunluktan, bir gelişimden doğan bu Sosyal Refah Devletinde birer hak ve ödev olarak tanınan ve bir takım felsefî unsurları (eşitlik, özgürlük, adalet) yapısında toplayan sosyal hakları karşılamak için gelirin yeniden dağıtılmasını devlet nasıl gerçekleştirecektir? (108). Devletin buna ilişkin yapısal unsurları neler olacaktır?

Devlet fert karşısında bu ödevlerini ne yollardan yerine getirir, sosyal güvenliği ve gelirin yeniden dağıtımını hangi biçimler altında gerçekleştirir?

Gelirin yeniden dağıtımında eşitlendirme araçlarından (109) belli başlıları, topluca bakıldığında, vergiler (müterakki gelir vergisi, tüketim maddesinin lükslüğü ile müterakki vasıtalı vergiler, emlâk vergisi), subvansiyonlar, gelir sahiplerine direkt hibeler (sosyal güvenlik ödemeleri, sosyal refah ödemeleri, işsizlik sigortası gibi),

---

(108) Gözübüyük, A. Ş. a.g.e. s. 21 de Sosyal Devletin çok yönlü olduğuna işaretle bu yönlerden birinin sosyal adalet olduğunu, yani ulusal geliri daha iyi paylaştırmak olduğunu bunun da yatırımları toplum yararının gerektirdiği öceliklere yöneltme yolu olan kalkınma planı (ikinci yön) ile yapılacağını, üçüncü yönün ise sosyal güvenlik olduğunu söylemiş ve yapısal unsurlara böylece işaret etmiştir.

(109) Bu araçların tartışması için bk. Michaely, M. a.g.m. s. 343-346. Ayrıca bk. halihazır sosyal düzen içinde gelirin yeniden dağılımının araçlarını aynı şekilde yansıtan Donnison, D. V. Chapman, U. Meacher M., Sears, A. Kenneth, U. Social policy and Administration, Studies in the Development of Social Work Training Series, Allen ve Unwin). s. 25.

Marshall, T. H. The Role of the Social Services. The Political Quarterly, Vol. 40 no. 1 Jan-March, 1969 Special Issue on the Future of the Social Services s. 6 da bu konuda sosyal hizmetlerin (sağlık, refah, eğitim, konut alanlarında) gerçek gelir dağıtımı üzerinde derin etkiler yaptığını söyler.

Titmuss, R. M. (Essays...) s. 29 da «son yıllarda sosyal kamu hizmetlerindeki gelişme gelirin yeniden dağılımını gerçekleştirmek için kısmi bir vasıta olarak görülmesidir,» der.

Crossland, C.A.R. a.g.e. s. 133 de vergi ve sosyal kamu hizmetlerinin gelirin yeniden dağıtılmasını doğru yönde gerçekleştirdiğine değinir.

döviz kontrolü, toprak reformu (el koyma, millileştirme) ve bedelsiz veya subbansiyone hizmet sağlanmasıdır.

Bu saptamadan sonra, sosyal kamu hizmetleri kavramını aralarında ayırıp ele alabiliriz.

III. Devletin Görevi: Sosyal Kamu Hizmeti

Prof. Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, kitabının girişinin ilk cümlesinde şöyle der, «Devletin varlık sebebi kollektif ihtiyaçların tatmini, umum için lüzumlu ve faydalı olan şeylerin yapılması zaruretidir». (110) ve bu, «umumi ve kollektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, amme menfaatini sağlamak için icra edilen ve umuma arzedilmiş bulunan devamlı ve muntazam faaliyetlere,amme (kamu) hizmeti denilmektedir.» (111).

Giritli-Bilgen de, kamu hizmetini, «tatmininde kamu yararı bulunan toplumsal bir ihtiyacı karşılamak için... yürütülen faaliyetler» olarak tanımlarlar (112).

Görüleceği gibi, bu tanımlar çok genel, çok geniş ve de soyuttur. Nitekim 1961 Anayasasının Devlete iktisadi kalkınma, sosyal adaleti sağlama gibi görevler yüklemekle Türk hukukunda kamu hizmeti anlamını genişletmiş bulunduğunu belirten Onar da yeni bir bakışın gerekliliğini ortaya koymuştur, fakat yeni bir tanıma gitmemiştir (113). Subjektif kamu haklarını da bu bölümde ele alarak yeni bir tanım denemesine girişilebilirdi. Örneğin Wilensky, Devletin refah hizmetlerini diğer devlet hizmetlerinden ayırmak için bir yelpaze teklif eder. Bir başta özellikle toplumun fonksionel gerekleri ile ilgili endirekt hizmetler yer alır; bunlar, milli savunma, hukukun korunması, düzen temini gibi sorunlardır. Ortada; yol

---

(110) Onar, S. S. a.g.e. cilt I s. 1.

(111) Onar, S. S. a.g.e. Cilt I s. 13. Klasik anlamda kamu hizmeti ve kriterleri için bak. aynı eser s. 13-38.

(112) Giritli, İ., Bilgen, P. İdare Hukuku, İdarenin Patrimuanı, İdari İktisap Usulleri, İdarenin Faaliyetleri, İdarenin İşlemleri, İst. 1967 s. 136-137. Genel olarak kamu hizmetleri için bk. aynı eser s. 123-144.

(113) Onar, S. S. a.g.e. s. 37. Nitekim Slack'in belirttiği gibi Titmuss da bunun «bazı ihtiyaçların kollektif bir biçimde karşılanması alanlarına uygulanan bir kavram olduğunu» söylemekle beraber çok elastiki bir yönü olduğunu, genişleyen sınırlarının şimdi birçok değişik eylemleri içine almakta bulunduğunu söyler. Bk. Slack, K. M., a.g.e. s. 12.

yapımı, orman korunması gibi özel kişilerce ele alınamayacak hizmetler yer alır. Diğer uçta ise; direkt hizmetler vardır; bunlarda kamu yararınadır ama faydalanacaklar ferden tayin edilebilir: örneğin, okul, kütüphane, müze, okul yemekleri, sosyal konut, sağlık hizmetleri gibi. İşte bu son gruba refah hizmetleri de girer (114).

Gerçekten Sosyal Devlet ve sosyal haklar karşısında bir alt bölüme gitmekte ve somutlamaya çalışmakta fayda vardır. Bugün var olan ve işlemekte bulunan kamu hizmetlerine bir göz attığımızda, olanları biraz daha yerlerine yerleştirerek, olmayanları da tabloya katarak şöyle bir noktadan işe başlayabiliriz:

Önce var olan kamu hizmetlerine baktığımızda bunların bir kısmının konu bakımından (115) *çevresel* olduğunu görürüz. (environmental services).

Çevrensel hizmetlerin bir kısmı teknik nitelikte kamu hizmetleridir. Bu alana elektrik, gaz, otobüs, P.T.T. gibi fayda esasından hareket eden *çevresel klasik «teknik kamu hizmetleri»* sokulabilir (Utilities).

Yine mevcut ve «klasik anlamda kamu hizmeti» olan, park, otopark, çarşı, yol, şehir planları gibi başka bazı *çevresel kamu hizmetler»* ile de karşılaşmaktayız (puplic services).

Bugün Türkiyede bir kısmı bu çevresel hizmetler arasında ele alınan (eğitim gibi), bir kısmı da var olmayan (refah hizmetleri gibi), ya da var olup da kamu hizmeti nitelikleri tartışmalı olan (konut gibi), eğitim, sağlık, konut ve refah hizmetleri gibi hizmetler de vardır ki, bunlar birer sosyal hak karşılayan hizmetler olduğundan kendilerine, *«sosyal kamu hizmetleri»* ya da *«kişisel hizmetler»* diyebilir ve bunları ayrı bir kategoride toplayabiliriz (116). Ayrıca

---

(114) Wilensky H. L., Lebeaaux, C. N. Conceptions of Social Welfare. (Lochhead A.V.S. a.g.e.) s. 37-38.

(115) Konuya göre tasnifin yanı sıra faaliyet alanları, idare şekilleri gibi bazı başka bakımlardan tasniflerde yapılmaktadır ki konumuzu ilgilendirmediğinden bunları ele almıyoruz. Bk. Giritli, İ., Bilgen, P. a.g.e. s. 143-144.

(116) Onar, S. S. a.g.e. s 33 de «çalışmalarında umumilik karakteri tamamen görülmese bile ya dolayısiyle kollektif bir ihtiyacı karşıladıkları ya da toplumun kalkınmasına yaramak suretiyle Devletin sosyal fonksiyonlarının ifa vasıtası oldukları için... Kamu hizmeti sayılmakta» olan hizmetlerden bahseder. Ve hatta s 32, de «bir faaliyetin kamu hizmeti

bu hizmetler de aynî ve nakdî olmak üzere iki kısımda ele alınabilir (117).

1966 tarihli İngiliz Mahallî İdareler referans broşüründe de böyle bir ayırıma yer verilmiştir: a) Çevresel Hizmetler; Kamu düzeni, konfor ve kamu sağlığı bakımından, lâğım, sokak temizliği, çöp toplama, su sağlama, yiyecek temizliği, hava temizliği, park, bahçe ve şehir planlaması v.s. b) Koruyucu hizmetler; itfaiye, polis, sivil savunma. c) Kişisel hizmetler; ferdin durumunu düzeltmek için yapılan hizmetler, sağlık (doğum öncesi ve sonrası kontroller, ebelik, klinikler, ambulans, aşı v.s.), eğitim (2 yaşı ile 18 yaşı arası), konut (yeni konut inşası, eskileri yenileme, slum clearance (sefalet mahalleri temizlenmesi), standart kontrolü, tatminkâr konut şartlarının temini) (118).

İşte çevresel «teknik kamu hizmetleri» ile «klâsik kamu hizmetleri», klâsik tanıma uygun olarak toplumsal ve kollektif ihtiyaçları karşılıyor ve kamu yararının temini için kuruluyorlar. Öte yandan özellikle bugün, Türk idare hukukunda, hiç bir kriter ve unsur aramasına geçmeden diyebiliriz ki (119) nerede bir sosyal hak vardır ve bunu karşılamak ödevi Devlete yüklenmiştir, orada bir kamu hizmeti kurmak zorunludur, ve bu da kişisel bir kamu hizmetidir, sosyal bir kamu hizmetidir.

Diğer bir deyişle, koruyucu diye vasıflandırılan ve Devletin klâsik fonksiyonunun gereği olan hizmetleri bir kenara bırakarak, Kamu Hizmetlerini *Çevresel* ve *Kişisel* olarak ikiye; Çevreseli *tek-*

---

sayılabilmesi için sebebini teşkil eden ihtiyacın ve temin edeceği menfaatin bir zaruret derecesine çıkıp çıkmadığını tefrike de lüzum yoktur, der. Eyden'de çevresel hizmet, kişisel hizmet ayırımını yapar ve böylece kamu hizmetleri ile sosyal hizmetler arası bir çizgi çizilebileceğini ifade eder. Eyden, J.L.M. The Growth., s. 20, Richards, P. G. The New Local Government System, The New Town and County Hall Series, Unwin University Books, London 1968, s. 32-33 de kamu hizmetlerini, koruyucu, toplumsal, kişisel ve ticarî diye dörde ayırmıştır.

(117) Bu ayırımdan bahsedenler için bk. Titmuss, R. M. Committment to Welfare, London 1968, Unwın University Books s. 131, 145, 154, 192, 195. Titmuss, R. M. (Essays..) s. 23.

Abel - Smith, B. Freedom... s. 9 da nakdi yardımı tercih eder.

(118) 1966 Referans broşürü için bk. Local Government in Britain, Central Office of Information Referance, Pamphlet 1 HMSO. London 1966 s. 18.

(119) Çünkü 1961 anayasası, Anayasada sosyal hakları sayarak, devleti bunları karşılamakla ödevli kılmıştır.

nik (utuility) ve *Klâsik* (public service) diye yeniden ikiye ayırmış oluyoruz. Konumuzu ilgilendiren kişisel hizmetleri ise, sosyal hakları karşılayan ve toplum içinde refah sağlamak amaciyle gelirin yeniden dağılımını temin etmeyi hedef edinen eşitlendirme araçlarından biri olan faaliyetler olarak tanımlayıp, bunlara da *«Sosyal Kamu Hizmetleri»* diyoruz (120).

Kamu Hizmetlerinin böyle bir yeniden tasnifini, bu konuda genel olarak söylenenleri ve tartışmaları gözden geçirmeden yapmayı seçtik, ve özellikle Türkiye için geçerli olabilecek bir ayırım denemesi yaptık. Bunu yapabilmek için ise bu konuda ileri sürülmüş olan fikirleri, ayırımları ve Sosyal Kamu hizmeti tanımlarını tek tek ele almış bulunuyoruz. Aşağıda, bazan metin içinde bazan da dip notlarında olmak üzere, bunlara da yer verilecek ve son olarak da bir Birleşmiş Milletler Raporu tanımına göz atılarak Sosyal Kamu Hizmetlerinden yararlanma ile ilgili iki tartışma alanı ele alınacaktır.

Sırasiyle, şimdi, bu konuda söylenenleri gözden geçirelim :

Değişik görüşleri toplayıp bir tanıma varmadan, sosyal kamu hizmetlerinin ne olduğuna varmaya çalışan Slack, Hall, Titmuss, Macleod, Powell, Donnison ve Simey'in görüşlerine yer vererek, ampirik olarak nelerin Sosyal Hizmet olduğunu saymış ve millî sigorta, yardım, aile ödemeleri, sağlık hizmetleri, konut, eğitim, gebelik ve çocuk yardımları, suçluların ıslahı, gençlere iş bulma, toplum kalkınması, adli müzaheret gibi alanları göstermiştir (121).

---

(120) Bunu Wilensky'nin yelpazesi ile karşılaştırınız.

(121) Slack, K. M., a.g.e. s. 10-13.

Bailey, R. Lessons from Abroad (Goldman, P. a.g.e. de) s. 27 de ve Clarke, J. J. a.g.e. s. 5 de böyle bir yol tutar.

Slack, bir yerde de sosyal hizmetleri insan ihtiyaçlarını karşılamaya bağlar ve amaçlarını önleme ve azaltma, koruma, geliştirme olarak sıralar, a.g.e. s. 91-93.

Bunları ihtiyaca bağlayan başka biri de Eyden, J. L. M. a.g.e. s. 18 dir. Parker, H. A. The Future of the Personal Social Services. Special Issue on the Future of The Social Services. The Political Quarterly, Vol 40. no. 1 Jan-March 1969 da sosyal hizmeti ihtiyaca bağlar ve çocuk, refah, sağlık, eğitim ve konut hizmetlerini kişisel sosyal hizmet olarak sayar, s. 47.

Wilensky yukarıda da gördüğümüz gibi sosyal kamu hizmetlerine refah hizmetleri der. Bugün refah hizmetleri adını alan, evlere hasta bakıcı gönderme, ihtiyarlara yapılan hizmetler, zekâ geriliği olan çocuklara

İngiliz Merkezi İdaresini inceleyen Willson'a göre, kamu hizmetleri terimi bugün, devletin hem kişinin özel yaşantısı ile ilgili — eğitimi, sağlığı, hastalık halinde malî güvenliği, işsizliği, yaşlılığı gibi —, hem de vatandaşın yaşantısını içinde sürdürdüğü şartlar ve fizik ortamla ilgili — konut, kamu sağlığı düzenlemeleri, şehir planları gibi — alanlardaki faaliyetlerini kapsar. «Sosyal hizmetler gerçekten kişilerin fizik ve moral şartlarını geliştirme ve iyileştirmeye ve kabul edilebilecek bir asgariyi muhafaza etmeye yönelmiş hizmetlerdir. Bu geniş tanımlama merkezi hükümetin idarî eylem ve işlemleri bakımından şu anlama çevrilebilir; «Kişisel» yönü ile eğitim, millî sağlık hizmeti, millî sigorta planları, aile ödentileri ve yardımlar; «çevresel» yönü ile ise konut (122), şehir planlaması, kamu sağlığı ile ilgili konular.» (123). Kişisel hizmetler bugün «İn-

---

okul açma gibi bazı hizmetler vardır ki, sosyal kamu hizmetlerinin bir kategorisidirler, ve bu bakımdan sosyal kamu hizmeti yerine refah hizmeti kavramını kullanmak karışıklığa yol açabilir.

(122) Her nekadar Willson, F.M.G. ed. by Chester, D.N. The Organisation of British Central Government 1914-1964 London 1968 A Survey by a Study Group of the Royal Institute of Public Administration (George Allen and Unwin) konut hizmetini çevresel hizmetler arasında göstermekte ise de Mackenzie, Titmuss ve Marshall sosyal kamu hizmetlerini (kişisel) beşe irca ederler ve millî sağlık hizmeti, eğitim, konut, refah hizmetleri ve fakirliği ve yoksunluk hissini ortadan kaldıracak (nakdî ödemeler) sosyal güvenlik hizmetlerinin bu kategoriden olduğunu söylerler. Mackenzie, J. M. Local Administration of the Social Service (Goldman, a.g.e. de) s. 48.

Marshall, T. H. (The Role...) s. 6.

Titmuss da böyle der bk. Slack, K. M. a.g.e. s. 61.

Konut hizmetinin bir kişisel sosyal hizmet olarak kabulü zaman almıştır.

Örneğin Simey, T. S. Principles of Social Administration Oxford University Press London 1937 s. 5 de konuta sınırda bir hizmet eder.

Forder, A. a.g.e. s. 7. Bu konuda tartışma ikinci bölümde yapılacaktır.

Genel olarak bk. Bruce, M. a.g.e. s. 131-145.

(123) Willson, F.M.G. a.g.e. s. 139. Simey, T. S. a.g.e: s. 4 de aynı ayırımı yapar ve önceleri genel olarak kamu hizmetlerine sosyal hizmet derdiğini, halbuki bunun çok soyut ve geniş kapsamlı kaldığını ve nihayet kişisel hizmetlere sosyal hizmet dendiğini belirtir. s. 5 bugünkü sosyal hizmetlerin başlangıç noktalarının yoksulluk kanunu, eğitim ve kamu sağlığı olduğunu söyler s. 7. Yoksulluk Kanunu çerçevesi dışında ilk sosyal kamu hizmeti zaten 1870 eğitim kanunudur (s. 8). Simey, T. S. s. 19-46 arası 1834-1900 tarihleri arasında sosyal hizmetlerin gelişmelerini anlatır.

giliz hayat tarzının» bir parçası sayılırlar, bunların çoğunun evrensel (universal) bir uygulanışı söz konusudur. Her vatandaş, toplum içindeki statüsü ne olursa olsun, bir araya gelince Refah Devletini meydana getiren bu uygulamalarla ilişki kurar. Bu özellikle ikinci dünya savaşı sonrasının bir karakteristiğidir ve bilindiği gibi ifadesini Beveridge raporunda bulur. «İkinci Dünya savaşından önce her hizmet değişik sosyal ve politik baskılara cevap olarak ayrı ayrı ortaya çıkmış, toplumun belirli kesimlerine uygulanmıştı ve her birinin idaresi kendisine özge idi. Son yıllarda Sosyal kamu hizmetleri İngilterede merkezi idare bakımından eğitim, kişisel sağlık, çevre şartları ve nakdî ödemelerle ilgili dört daire tarafından yürütülmektedir» (124). Sosyal hizmetlerin, vatandaşların kişiliği ile ilgili olduklarından, mahallî olarak yürütülmeleri olağandır. Merkezî idarenin yerinden yönetim idareleri ile ilişkisi bazı hizmetler açısından ayrıntılı bir kontrol, bazıları açısından ise kontrolsüzlüktür (125). «Vatandaş yerinden yönetim idaresinin uygar bir yaşam için gerekli hizmetleri temin edeceğini bilir,» diyen Smellie, «bu hizmetleri kabaca çevresel ve kişisel olarak sınıflandırabiliriz» der (126). Yine ona göre çevresel olanlar kişi hayatı ve mülkünü etkin bir polis gücü ile korumayı, sağlık, güvenlik ve estetik açıdan yol ve alanların planlanması gibi şeyleri içine alır; kişisel hizmetler ise eğitilmeyi ve sosyal refah yardımlarını kapsar. Ayrıca Smellie başka bir ayırım da yapılabileceğini, hizmetlerin, toplum hayatının mümkün olması için gerekli olanlar ve temin edildiklerinde iyi bir hayat yaşamayı mümkün kılacak olanlar diye de ayrılabileceğini söyler (127).

Fakat görüldüğü gibi, çevresel ve kişisel hizmetler arasındaki ayırım fazla kesin değildir.

Galbraith, ki kamu hizmetlerini özel teşebbüs üzerinde gereksiz ve doktriner bir yük olarak görür, «özel üretime, alım satıma

---

(124) Willson, R.M.G., a.g.e. s. 140.

(125) Merkezî idare ve mahallî idare ilişkileri için bak. Griffith, J. A.G.. Central Departments and Local Government, Pub. for the Royal Institute of Public Adm. London 1966, George Allen and Unwin Ltd.

(126) Smellie, K. B., A History of Local Government... The New Town and County Hall Series, Unwin University Books London 1968, 4th ed. 5th imprint s. 9.

(127) Smellie, K. B. a.g.e., s. 9.

müsait olmayan ihtiyaçlar,» der, «sosyal hizmetlere gerek gösterirler» (128).

Titmuss'a göre ise sosyal hizmetler, birer sosyal siyaset aracıdırlar ve bir nevi sosyal kontrol mahiyetindedirler (129).

Hall'da sosyal hizmetler teriminin oldukça yeni olduğunu, toplum fertlerinin hayat koşullarını düzeltmek için ortaya çıkarılmış hükümlerin çoğalması ile geliştiğini ve hangi hizmetlerin sosyal olarak niteleneceğinin kesinlik kazanamadığını söyler (130). Ona göre devamlı gelişen ve büyüyen bir alanda bunun böyle olması hem olağandır, hem de arzulanan bir şey olmalıdır (131). «Fakat», der Hall, «bunları diğer kamu hizmetlerinden ayırıcı kriterler de gereklidir. Genel olarak bir sosyal kamu hizmetinin işareti kişinin refahı ile doğrudan ilgisidir. Klâsik kamu hizmeti de kamu yararı içindir fakat yürütücünün amacı hizmetin iyi yürümesidir, ilgisi subjektif değildir. Sosyal kamu hizmeti yürütücüsü ise yalnızca hizmetin iyi işlemesi ile değil yararlanan kişiler üzerindeki etkisi ile de ilgilidir; sosyal kamu hizmeti insanla bir ilgidir, toplumun bir ferdi olarak, herkesin refahından sorumluluktur.» (132). İngiltere açısından durumu inceleyen yazar önce çevresel kamu hizmetleri-

---

(128) Galbraith, J. K. a.g.e., S. 117. Hall'un da belirttiği gibi sosyal hizmetler üzerindeki fikir ayrılıkları (ki özellikle günümüzde tartışmalar için zemin artık birer bolluk ülkesi sayılan İngiltere ve A.B.D.'de vardır) kısmen subjektiftir ve örneğin daha fazla fırsat eşitliği elde etmek, ya da ekonomik güvenlik sağlamak için ferdin seçme özgürlüğünden (freedom of choice) ne kadarını feda edeceği gibi değerler onlara kişinin verdiği oranlı öneme bağlıdır. Hall, P. M. a.g.e., s. 370.

(129) Titmuss, R. M. (Committment...) S. 139, Hall, P. M. a.g.e. s. 463'de Titmuss'dan naklen sosyal hizmetlerin hem daha fazla eşitlik elde etmede hem de sosyal güvenlikte birer araç olarak kullanıldıklarını söyler.

(130) Titmuss, sosyal hizmetlerin 1905-1914 (bu devirdeki hizmetlerin yoksulluğu ortadan kaldırmağa yöneldiğini ve asgari temini olduğunu söyler, Marshall, T. H. (Class...) s. 154.) den başlayarak geliştiğini ve belirli ihtiyaçlar için kollektif tedbirler şeklinde gittikçe genişleyen bir alana yayılmış olduğunu ve elastiki bir vasfa sahip bulunduğunu söyler. Titmuss R. M. (Essays... s. 40) Fakat onca da sosyal hizmetlerin ne olduğunun tam bir tanımı yoktur.

Ayrıca bak. Forder, A. a.g.e., s. 1.

(131) Hall P. M. a.g.e., s. 3.

(132) Hall P. M. a.g.e., s. 4.

nin ortaya çıktığına ve burada amacın sanitasyon ve fizik çevrenin düzeltilmesi olduğuna işaret eder ve «bugün,» der, «sosyal kamu hizmetleri, bir ferdin doğumundan (ebe hizmeti) ölümüne kadar (millî sigorta ölüm ödendisi) düşünülmüşlerdir, bir kanunla kurulurlar ve merkezi idare ya da mahallî idarelerce yürütülerek ferdin hayatına sıkıca bağlıdırlar.» (133).

Girişte be belirttiğimiz gibi aile ve grup ilişkileri içinde ferdin hayat koşullarını düzeltmek amacını taşıyan sosyal kamu hizmetlerinin (134), —ki bunlar hem daha büyük bir eşitliğin sağlanmasının ifadesi hem de bu eşitliğin sağlanması vasıtası olarak sosyal güvenlikten farklı bir kavramın doğmasına yol açmış ve durumu asgariyi sağlamaktan optimumu sağlamaya çevirmiştir; bu da hizmetlerin sosyal hak karşılığı olduğunu ve evrensel olduğunu ortaya koymaktadır— incelemesi için İdare Hukuku, Sosyoloji, Ekonomi karışımından meydana gelen özel bir ilim dalı olarak Sosyal İdare (Social Administration) dalı da kurulmuş ve üniversitelerin öğretim programlarına girmiştir. Burada bu hizmetlerin tarihsel gelişimi, sosyal aksiyonun moral değerleri, hizmetlerin rol ve fonksiyonları, bunların ekonomik yönü ve sosyal gelişiminde, süreçte belirli ihtiyaçları karşılamadaki rolleri ile ilgisi ve sosyal yardım sağlayan idarî mekanizma ile fertlerin ihtiyaçları ve bunların karşılıkla ilişkileri incelenir (135).

Sosyal kamu hizmetlerinin oldukça birbirine benzer tanımlarını gözden geçirdik ve ampirik metodla sayma yoluna gidildiğini de izledik. Şimdi bir de bir Birleşmiş Milletler Raporundaki tanıma göz

---

(133) Hall P. M. a.g.e., s. 5.

Simey, T. S. a.g.e., s. 158'de vatandaşın hayatını böyle planlamanın ancak totaliter bir devlette tam bir olgunluğa kavuşabileceğine inanır. Seldon, A. Crisis in A Welfare State... Encounter Dec. 1967 Vol. XXIX No. 6 Ed. by Lasky, M. G., Dennis, N. London 1967, s. 58'de öyle. Ayrıca Hall P. M. a.g.e, s. 6-7'de, ferdin refahında devletin oynadığı rol ve sosyal hizmetlerin bütün nüfusu kapsamına alacak kadar yaygınlaşması, sosyal hizmetlere karşı olan tutumu da değiştirmiştir. İnsaniyet olarak başlayan hizmetler artık vatandaşalık haklarındandır der. Marshall, T. H. (Class... s. 155) «Sosyal hizmetler sınıfla ilişkilerini artık kaybetmişlerdir,» der.

Bruce, M. a.g.e., s. 27'de 1944'den bu yana bu hizmetler vatandaşın sosyal haklarıdır, demektedir.

(134) Hall, P. M. a.g.e., s. 364.

(135) Titmus R. M. (Essays... s. 14-15).

atalım (136): «Sosyal hizmetler, kişilerin karşılıklı durumlarının ve sosyal koşullarının ayarlanmasına yardımı hedef edinmiş organize faaliyetlerdir. Bu amaca, kişilerin, grupların ve toplulukların ihtiyaçlarını karşılamak; değişen bir toplum biçimine kendilerini adapte etme problemlerini çözmek için kullanılan teknik ve metodlarla ve ekonomik ve sosyal koşulları düzeltmek için kooperatif faaliyetlerle varılabilir.»

Toplumda bu hizmetlerden vatandaşlık hakkı olarak yararlanan fertler ise, genellikle, bir sosyal hizmetin unsurlarının, toplum tarafından fert ve ailelere temin edilme ve bir yeniden dağıtım unsuruna — yani ondan yararlanan fert ve ailelerin çoğunluğunun verdiklerinden çoğunu aldıklarına (137) — sahip olma olduğuna inanırlar (138).

Bütün görüşler sosyal kamu hizmetlerini; ekonomik, politik ve moral kurallara göre işleyen kendilerine özge müesseseler olarak kabul etmekte ise de iki konuda görüş ayrılığı vardır. Birinci tartışma alanı bu hizmetlerin toplum içindeki yeri ve fonksiyonu üzerinedir (Residual - kalıntı teorisi ve institution, müessese teorisi). İkinci tartışma alanı ise öncelik ve seçme meselesini ele alır, (Üniversal - evrensel hizmetler; selektif - seçici hizmetler). Burada kısaca bu tartışmalara değinmekle kalacak ve değerlendirme bölümünde özellikle Türkiye açısından durumu tartışacağız.

Önce Birinci tartışma alanına bir göz atalım; (139). Burada bir yanda, sosyal hizmetleri, ekonominin «üretici» müessesesi üzerinde bir sadaka yükü olarak görenler var. Bunlara göre bu hizmetler hükümetin birer (residuel) kalıntı fonksiyonudur ve yoksullar artan servet ve bilgi yoluyla «normal» piyasa mekanizması ile kendi ihtiyaçlarını karşılayacak hale gelince de bu geçici hizmetler ortadan kalkacaktır. «Refah müesseseleri yalnız arz, aile ve piyasanın normal yapısı yıkıldığında ya da bozulduğunda ortaya çıkmalıdır. Normal sosyal strüktür yeniden işlemeye başlayınca sosyal refah ted-

---

(136) UN Report, on the Organisation and Administration of Social Services, 1962, (Lochhead, A.V.S..) a.g.e.'de s. 40-41.

(137) Macleod ve Powel'de böyle der. bak. Slack, K. M. a.g.e., s. 12.

(138) Donnison, D. V.., Chapman, U., Meacher, M., Sears, A., Kenneth, U. (Social...) s. 25.

(139) Donnison, D. V.., Chapman, U., Meacher, M., Sears, A., Kenneth, U. (Social...) s. 16.

birleri de kesilir. Bu düzende geçicilik, bir şeyin yerini alma vardır (substitute), bu bakımdan sosyal refah da bir sadaka, bir damga (stigma) mahiyetini taşır.» (140).

Diğer uçtakiler ise sosyal hizmetleri «progressive» ekonominin gerekli ve daima gelişen bır unsuru olarak görürler. Burada yalnızca millî gelirin tedrici bir sosyalizasyonu değil, aynı zamanda adil, sınıfsız ve yeterli bir toplum söz konusudur ki bu toplumda başlıca kararlar rasyonel ve insanî kriterlere dayanır. «Müessese teorisine göre refah hizmetleri, modern endüstri toplumunun normal fonksiyonudur. Burada ekonomik ferdiyetçilik ve özel teşebbüs ile güven, eşitlik, hümanizm arası bir uzlaşma söz konusudur.» (141).

Ayrıca Titmuss Sosyal Sıyaset ve İdare dersinde, bugünkü refah hizmetlerinin geçmişte karşılanmamış hizmetlerin (disservice) kompanse edilmesi olduğuna değindikten sonra, Wilensky'nin Sosyal Siyaset modelleri üzerinde durarak, IEA'cıların Residuel Refah Modelini kabul ettiklerini, bunun klasik ekonomik teoriden bir kalıntı olduğunu, burada hizmetlerin düzeni koruma amacını güttüğünü, söylemiştir. İkinci model, onca, Endüstriyel başarı modelidir; yardımların üretime ilişkin olduğu bu modelde yardım topluma yapılan katkı ve ekonomik prodüktiviteye ilişkindir. Ekonomik gelişmeye katkısı olan hizmetlere öncelik tanınır. Müessese ve yeniden dağılım modeline gelince, modern toplumun işleyişinin etkilerine bir cevaptır bu. Ekonomik gelişme gelir ve servet dağıtımındaki eşitsizlikleri arttırır ve dengesizlik yaratır. Karşılanmayan eşitlik ihtiyacı bu modelde zaman içinde düzeltilmeye çalışılır, demiştir (141 a).

Genel olarak A.B.D.'de «kalıntı» görünüşün (ki bu İngiltere'de 19. yüzyılda böyle idi), İngiltere'de ve Kara Avrupası refah devletlerinde ise müessese teorisinin genel kabul gördüğünü söyleyebiliriz. Refah Devleti safhasını geçtikten sonra, giderek bolluk devletine (affluent Society) erişildiğinde bile, bu hizmetleri gereksiz ve doktriner bir yük olarak görmesine rağmen, Galbraith özel üretime ve alım satıma müsait olmayan ihtiyaçların sosyal hizmetlere lü-

---

(140) Wilensky, H. L., Lebeaux. Ch. N... Industrial Society and Social Welfare, Russell Sage Foundation, N. Y. 1958, s. 139.

(141) Aynı yere bakınız.

(141a) 1 Mayıs 1969 tarihli seminer notu, London Schoolof Economics.

zum gösterdiğini kabul eder, sosyal hizmetler için, «gerekli bir kötülüktür,» der.

Donnison da İngiltere açısından problemi saptarken, «ferdi gelirlerle etkili bir biçimde karşılanamıyan ihtiyaçları karşılamada ve rizikoları yaymada gelirin, bir hayat süresi içinde çeşitli biçimlerde yeniden dağıtılması için kollektif faaliyetler yapılmasının gerekliliği hakkında, hiçbir tartışma yoktur,» demektedir (142). «Sosyal kamu hizmetleri, endüstriel toplumun değişen ihtiyaçlarına verilen genel ve her an gelişen kollektif cevabın bir parçasıdır.» (143). Ve «bu hizmetlerin doğurduğu müesseselere sahip olmak da vatandaşlık hakları arasındadır (medenî ve siyasî haklar yanı sıra sosyal haklar), bu bakımdan da alanları (universel) evrensel olmalı, karakteristikleri de (comprehensive) kapsayıcı olmalıdır.» (144). İşte bu noktada da ikinci tartışma alanına geçmiş bulunuyoruz. Bugün bu görüşe de karşı çıkılmaktadır. Sosyal kamu hizmetleri ayırım gözetici (discriminatory) olmalı ihtiyaçların en fazla hissedildiği alana kaymalıdır denmektedir. Bir hak olma, taleplerin dayandığı temeldeki bütün farklılıkları ortadan kaldırmaz. Bazı hallerde bir hizmetten yararlanmak sosyal hak kabul edildiği halde, ondan faydalanabilmek için halâ ihtiyaç testleri (needs - test) yapılmaktadır, (örneğin konut), denmektedir.

Bu alandaki tartışma sosyal kamu hizmetlerinin gelecekteki gelişmesinin yönünü de tayin edeceğinden önemlidir (145). Tartışma-

---

(142) Donnison, D. V., ve diğerleri (Social...) s. 18.

(143) Donnison, D. V., ve diğerleri (Social...) s. 43.

(144) Hall, P. M... Welfare State and Welfare Society... (Lochhead, A.V.S.) a.g.e. de s. 318.

(145) Bu tartışmaların önemi ve etkisi değerlendirme kısmında yeniden ele alınacaktır. Bu konuda şimdilik bak. Forder, A. a.g.e., s. 300-304, Seldon A. (Crisis...) s. 57/65'da iki görüşü de yansıtır. Fakat inançlı bir selektivisttir ve eşit olmayan koşullardaki kişilere eşit muamele etmenin eşitlik olmadığını söyler. Aynı eser, s. 62.

Townsend, P... Does Selectivity Mean a Nation Divided? Social Services for All? 11 Fabian Essays, London 1968, s. 2-6.

Abel-Smith, B. The Need for Social Planning, Social Services for All? 11 Fabian Lessays, London 1968, S. 112-122.

Reddin, M... Universality versus Selectivity, Special Issue on the Future of the Social Services, The Political Quarterly. Vol. 40. No. 1, Jan.-March. 1969, London s. 13-22.

da her iki görüş taraftarları da millî gelirin daha büyük bir kısmının sosyal hizmetlerde kullanılmasını istemektedirler (146); her iki gurup da demokratik bir siyasî sisteme taraftardırlar ve tüketicinin sosyal hizmetler üzerinde daha fazla söz sahibi olmasını savunurlar. Fakat her iki fikrin arkasında yatan insan ilişkileri idealleri farklıdır.

İlk grup yazarlar IEA (Institute of Economic Affairs)'e bağlıdır. 19. yüzyıl liberal - ekonomi görüşünden hareketle paranın en faydalı araç olduğunu ve öncelikleri (priority) kararlaştırmada da etkin olduğunu savunurlar. Bu yol seçimde en ağır sorumluluğu ferte bırakır. Hayata ferdiyetçi bir bakış, rekabetin önemi ve ferdi çabanın mükâfatlandırılması söz konusudur. Böyle bir sistemde gelir ve servet dağılımında eşitsizlik kaçınılmaz bir gerçektir. Bununla beraber belirli bir seviyenin altındaki yoksulluğa kimsenin düşmesine de devlet müsaade etmeyecektir. Yoksulların ihtiyaçlarını ve olanaklarını ölçerek (needs-test, means-test) Devlet bu ihtiyaçları karşılar (147). Bu, seçmeye (selectivity) verilen önem bir çok sosyal hizmetlerin özel sektörce görülmesi fikrini de desteklemektedir.

İkinci görüş, Titmuss, Abel-Smith, Peter Townsend ve diğerlerinin yazılarında ortaya çıkmıştır (148). Bunlar ekonomikden çok

---

Williams, B. R... The New Social Contract, C.P.C. London 1967, s. 3-17 de bazı teklifleri de var.

Raison, T... The British Debate, The Welfare State... (Schottland, Ch. I. a.g.e. de) s. 253-260.

(146) Bugün İngiltere'de milli gelirin (GNP) 1/6'sı sosyal hizmetlere ayrılmıştır. Bak. Donnison, D. V., ve diğerleri (Social...) s. 13. Seldon A. (Crisis...) s. 56'da bunun milli gelirin 1/5'i olduğunu ve kamu sektörü yatırımlarının da yarısına vardığını söyler.

(147) Walley, Sir. J... Selectivity in the Social Services, Social Services Quarterly, Vol. XLII. No. 2. Sept-Nov. Autumm 1968. The National Council of Social Service, London 1968, s. 42-45'de Selectivity'yi tartışır ve hizmetlerin 3 metodu uygulayacağını söyler. Herkese açık olacak fakat harç veya bir ödemeyle elde edilecektir; bu ödeme piyasa değerinden düşük olabilecektir; olanaklar ölçülecektir (means test). Yine Walley, Selectivity' istiyenlerin, ancak, herşeyi elde edemiyeceğimizi ve seçimlerin karşılanacak ihtiyaçların sosyal ve ekonomik nisbi önemi ve eldeki kaynaklar göz önüne alınarak yapılması gereğini ileri sürmeleri ve, teşviğin ve kişi özgürlüğünün ve kişiye serbest faaliyet alanı bırakmanın gerekliliğini belirtmeleri halinde bu prensibin kabul görebileceğini söyler, yalnız bu hale inhisar eder, der.

(148) Forder, A. a.g.e., s. 302'de bu isimlerin London School of Eco-

sosyolojik bir temelden işe başlarlar ve sosyal ve kişisel öncelikleri saptamakta, arzın ihtiyaçla ilişkisinde ve değerlerin ölçülmesinde paraya öbürlerinin verdiği önemi vermezler. Rekabetin yapıcı ve yıkıcı etkilerinin işbirliğini önleyeceğinden bahisle toplumdaki değişikliklerin bu işbirliğini sağlama yolunda olması gereğini ortaya koyarlar. Servet ve gelir eşitsizlikleri istenecek şeyler değildir; oranlı yoksulluk birçok kişi ve ailenin yeteneklerini ve olanaklarını ziyan etmelerine yol açmaktadır. Bu yazarların eşitlik inançları açısından hizmetleri ihtiyacı olanları seçerek arz etmeyi tavsiye etmeleri beklenebilirdi (149). Fakat İngiltere ve A.B.D.'deki tecrübelerin ışığında olanakları ölçerek yardımda bulunmanın psikolojik ve sosyal olumsuz etkileri bilinmektedir. Kaldı ki özel sektörün bu alanlarda varlığı, halkın evrensel (universel) sistemde olabileceğinden daha düşük kaliteli hizmetlere hedef olmalarını doğurur. Evrensel hizmetlerin temini, gelire bakmaksızın ihtiyaca öncelik tanınmasını sağlayan bir metoddur. Ve kamu hizmetlerinin kalitesi de büyük bir tüketici kitlesince desteklenmektedir (150). «Evrensel

---

nomics'deki Social Administration bölümüne ilişkin isimler olduğunu söyler. Onlar da Seldon, (A), (Crisis... s. 56) ile beraber hizmetlerin sonuçlarının onlardan en çok yararlanması gerekenlere ulaşmadığını kabul etmektedirler fakat çareyi selektivitede aramazlar. Bak. Abel-Smith, B.. Freedom... s. ? ve Abel-Smith, B... Whose Welfare State? (Schottland, Ch. I. a.g.e. de s. 243-245) ve Forder A., a.g.e:, s: 296 ve Titmus R. M. (Essays... s. 228) ve yine Titmuss R. M.,... The Welfare State Objectives in Israel,... s. 12.

(149) Abel-Smith, B... The Need for...... de bugün daha fazla means-test'li hizmetlere ihtiyaç olmadığını, sosyal güvenlik ödentilerine selektiviteyi, ödeme yeteneğine göre, ödentileri derecelendirerek, ithal edebileceğimizi söyler. «Ayrıca,» der, «ortalamadan fazla geliri olanlar, hizmetler için ödemelerde bulunabilirler. Bu da sağlık ve güvenlik için orantılı kontribüsyon sistemiyle elde edilebilir» s. 122. Bunun uygulanması için Bak. yeni kanun teklifi 1969 tarihli Cmnd. 3883.

(150) Forder, iki görüş arasında bir tercih yapmamakta ve durumu objektif olarak ortaya koyarak, bu iki görüş kişinin durumunun dilemna'sını ortaya koymaktadır, demektedir. a.g.e., s. 304. Bir yandan her fert bir kişidir, kişisel başarıları ve özgürlüğü önemlidir; fakat kişiliğinin gelişmesi de bir sürü sosyal ilişkiye bağlıdır ve kişisel başarısı çevre şartlarının kontrolündeki kooperatif aksiyona bağlıdır. Kooperatif hareket ise kişisel özgürlükten bir dereceye kadar feragati gerektirir. Fakat fazlasiyle kaybedilen özgürlük de değişikliği imkânsız kılar. Bundan sonra eğilimini de belirterek Forder şöyle der, «Piyasa ekonomisi azami özgürlüğü elde etme yollarından biridir, fakat bu özgürlük şimdiye kadar çok den-

yararlanma demek, yararlananın geliri göz önüne alınmaksızın herkese aynı yardımın sağlanması demektir. Evrensel tanımı, toplumun üyesi olmak bakımından hak sahipliğidir» (151). Evrensel sistemde de talî selektif unsurlar olabilir (bir yerde yaşama süresi, çocuk sayısı gibi). Fakat hak bir vatandaşlık hakkıdır.

İngiliz, ünlü çağdaş sosyal siyasetçisi Titmuss ise, aynı probleme deyinmekte ve «yoksullukla savaş, bütün radikalliğine ve ortodoks olmamasına rağmen fakirleri lekelemeden ve damgalamadan fayda sağlama problemine çözüm getirememiştir», der. Bugün ise bu konu medenî haklar yanı sıra bir sosyal haklar savaşı ile bir arada ele alınmaktadır. «İngiltere'de problem üniversalizm karşısında selektivizm biçimindedir. Sosyal haklar halinde sağlanacak selektif hizmetler ve faydalar belirli kategori, grup ya da bölgelerin ihtiyaçlarını göz önünde bulundurmaya yönelebilir fakat bu ferdi olanakların ölçülmesi ile yapılan bir ayırım olmamalıdır (152). Sosyal siyaset sahnesinde sınırlı kaynakların dağıtılmasında öncelik meselesi her zaman vardır; orta ve yukarı orta sınıflara daha fazla vergiler ve harçlar bindirerek daha fazla bir yeniden dağıtım sağlama meselesi vardır; sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, konut gibi sektörler için para bulma sorunu söz konusudur.» (153). «Selektivite çok şey ifade edebilir fakat refah devletçiliğinin (welfare statism) karşısında olanlarca bu kavram her zaman ferdî bir olanak (malî imkân) ölçülmesi ve yoksulların tesbiti ile yalnız onlara be-

---

gesizce dağıtılmıştır. Özgürlük bedeli ödeyemiyeceğimiz kadar fazla olabilir, kooperatif başarı ile daha fazla tatmin olma imkânı bulunabilir. a.g.e., s. 304.

Townsend, P. (Does...) s. 6'da selektivitenin çok sınırlı ve yetersiz bir sosyal felsefeyi temsil ettiğini söyler.

Blaug, M... Selectivity in Education, Social Services for All? 11 Fabian Essays, London 1968, s. 30'da iki görüşü kısaca özetleyip bugünkü tutum evrensel bir temel üzerinde bazı selektif faydalar yoluna gitmektir, der.

(151) Reddin, M. a.g.m. s. 13.

(152) Seldon, A (Crisis...) s. 61-62 Titmuss'un bu görüşünü eleştirir. Titmuss'un hem eşitliği, hem eşitsizliği birlikte savunduğunu söyler. Eğer selektivizmi kabul ediyorsa sırf stigma'ya mani olmak için üniversilizmin muhafazasının yersiz olduğunu söyler. Kişisel olanaklar yerine grup ve kategori ihtiyaçlarının teklif edilmesinin ise realist olmadığına işaret eder.

(153) Titmuss, R. M. (Commitment...) s. 114.

dava hizmet, nakdi yardım, düşük harç sağlanması olarak anlaşılmaktadır.» (154).

«Malî imkânların ölçülmesinde, selektivite teorik bakımdan bir metod olarak bazı alanlarda kullanılabilir». Şöyle ki, 1) Gelir temini açısından kabul edilecek asgariyi tesbitte; 2) hizmetlerin harç ve kirasının ve kimlerin bunu ödeyemiyeceğinin kararlaştırılmasında; 3) Kimin bir hizmetten bedava faydalanacağının tesbitinde; 4) Evrensel bir harçtan indirme yapılmaya hakkın tesbitinde (155). Titmuss'a göre burada mesele evrensel ve seçici hizmetler arası bir tercih meselesi değildir. Mesele, ferdi imkânları ölçme yoluna sapmadan, belli grup ve bölgeglerin ihtiyaçlarını sosyal hak mahiyetindeki selektif hizmetlerle tamamlamak için, bir değerler çerçevesi meydana getirecek olan bir evrensel hizmetler alt yapısı sağlamaktır (156). «Böylece ihtiyaçları en fazla olanların lehine bir sosyal hizmet sistemi kurulmuş olur. Evrensel hizmetler alt yapısı olmadan bundan bahsedilemez. Bu gerekli bir temeldir.» (157).

İngiltere'de hem hizmetlerden yararlanmanın bir sosyal hak olduğu, hem de hizmetlerin evrensel olduğu kabul edilmiştir. Bu, hem damga mahiyetini taşıyan yardım fikrini silmeye, hem de yoksulluk, hastalık, bilgisizlik ve sefalete engel olmaya yaramıştır. 1948'den bu yana İngiliz Sosyal Siyaset Modeli'nin başlıca iki rolü ve gayesi olmuştur: Yeniden dağıtım (redistribution) ve ayırım gözetmemek (non-discrimination). İşte bu ikincisini elde etmek için millî sigorta, eğitim, sağlık, konut ve diğer direkt hizmetlerde evrensel, herkesi kapsayıcı (üniversal) bir mevzuatın şart olduğuna inanılmıştır (158).

Doğuş yerinde böylece incelediğimiz kavramları Türk Anayasal ve İdare Hukuku alanına aktardığımızda, 1961 Anayasasından önce de buradaki evrensel görüşe ve müessese teorisine uygun direkt ki-

---

(154) Titmuss, R. M. (Commitment...) s. 115.
(155) Aynı eser, s. 116.
(156) Aynı eser, s. 122, 135.
(157) Aynı eser, s. 123, 138.
(158) Aynı eser, s. 191.
Reddin, M. a.g.m. s. 22'de Evrensel sistemin avantajının talebin sınırsız olabilişi olduğunu ve herkesin ihtiyacı kadar bu sınırsız hizmetten faydalanabileceğini belirtir.

şisel sosyal kamu hizmeti niteliğinde bir hizmete, örneğin eğitim hizmetinde rastladığımız gibi, birçok yardım faaliyetinin de geliştiğini izleyebiliriz. Fakat Sosyal Devlet ve Sosyal Haklar politika olarak hukukumuza 1961 Anayasası ile girmiş bulunduğundan ve bizim görüşümüze göre, devletten bir ödev olarak talebedilebilecek vatandaşlık haklarının yerine getirilmesi söz konusu olduğundan Türk hukuku için kestirme bir yoldan şunu önerebiliriz ki; sosyal haklar ve ödevler bölümündeki her sosyal hakkı karşılayan bir sosyal kamu hizmeti kurulması zorunlu olarak (159) karşımıza çıkmaktadır. Titmuss'la beraber diyebiliriz ki müessese teorisine uygun, evrensel nitelikte, bu hakları karşılayan birer hizmetin mevcudiyeti şarttır. Bu alt yapı üzerinde giderek selectiviteye yer verilebilir. Örneğin, devlet sübyansiyonları azaltılır, yüksek gelirli sınıf için farklı faydalar sağlanır, daha yoksul bölgeler için daha fazla yatırım yapılır, millî sağlık hizmetine katkı, sınıflara göre değişken bir biçime getirilebilir, dar gelirli vatandaşların konut ihtiyacına öncelik verilir v.s. Kaldı ki Anayasamız çok uygun bir seçimle hakları düzenleyen birçok maddelerde «herkes» kavramını kullanmıştır.

Kısaca bir ele alışla diyebiliriz ki; 1961 Sosyal Devletine göre sosyal haklar; Türkiye'de bugün ailenin korunması (m. 35), sosyal güvenlik (m. 48) tam çalışma, asgari yaşayış seviyesi sağlama (m. 41), işsizliği önleme (m. 42), dinlenmeyi temin (m. 44), adil ücret (m. 45) gibi hususları da kapsıyacak düzenlemeler ile birlikte, sağlık ve konut (m. 49), eğitim (m. 50) alanlarında karşımıza çıkar ve bu alanlarda direkt kamu hizmetlerinin kurulması gereklidir (160). Ailenin korunması, sağlık ve konut ve eğitim herkesi kapsayıcı olarak ve sosyal güvenlik ise çalışanları kapsayarak Anayasadan kaynaklarını alan vatandaşlık hakları biçiminde sağlanmış birer sosyal hakdırlar ve bu bakımdan da devletin ödevi bu alanlarda birer hizmet tesisi ya da mevcut hizmetleri bu düzenin gereklerine uydurmaktır.

---

(159) Madde 53'teki sınır meselesi değerlendirme bölümünde tartışılacaktır.

(160) Hernekadar konut için yalnız yoksul ya da dar gelirli aileler ele alınmışsa da her ülkede gelişim bu yolla olmuştur ve maddenin ilk yarısı ile bir ilişki ve bütünlük içinde düşünüldüğünde ihtiyaç kriterinin kullanıldığı ve malı imkân ölçme yoluna gidilmediği yani evrensel bir temel üzerine oturtulmuş bir ayırmanın söz konusu olduğu, görülür.

Bu yeni hizmetler (ve haklar) geçmişin doğal bir gelişmesi olarak kabul edilebilir, fakat burada devrimci olan yön bunların evremsel karakteridir. Türkiye'de eğitim hizmeti zaten böyle ele alınmakta idi, sosyal güvenlik ve sigortalarda bir gelişim içinde (161); sağlık hizmetinin de evrensel mahiyette olmasa da oldukça kapsayıcı bir biçimde bir kanunla düzenlenmek üzere olduğuna dair resmî açıklamalar var. Fakat herşeyden önemlisi bugün hızlı bir şehirleşme ve endüstriyel gelişme içinde bulunan Türkiye'de halkın sağlık hizmetinin de temelini teşkil eden kamu sağlığı ile yakından ilgisi olan ve Beveridge tarafından da sefaletle savaşta kurulması öngörülen konut hizmetidir. Özellikle beden ve ruh sağlığı içinde yaşamayla da yakından ilgili olan konut problemi ve bu yaşamayı da sağlamakla ödevli olan bir devlet söz konusu olduğuna göre burada karşılanması gerekli ve zorunlu bir ihtiyaç (sosyal hak olarak karşılanması talebedilebilecek olan) vardır. Neredeki bir sosyal hak söz konusudur orada bir sosyal kamu hizmeti kurulacaktır, yani devlet bu ihtiyacı karşılayacak tedbirleri alacaktır. İlgili maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi, «sağlığın baş şartı olan barınma ihtiyacı da sağlık hakkı ile doğrudan doğruya ilgilidir. Bundan ötürü Sosyal Devlet, herkese barınacak bir yer sağlamanın çarelerini arayıp bulmak ve gerçekleştirmek zorundadır. .... İnsan gibi; barınmanın asgari imkânlarına sahip olmayan kimseler için mesken dokunulmazlığı hattâ mülk edinme hakkı kâğıt üstünde duran boş laflardan daha fazla bir değere sahip olamaz. İşte bunun içindir ki; devletin sıhhî bakım ve mesken sağlama görevi hem İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde, hem de bazı Anayasalarda ayrıca belirtilmiştir.»

Böylece Sosyal (refah) Devletinde ideolojik bir unsur olarak ele aldığımız sosyal hakların gerçekleştirilmesi ve etken bir yaşam biçimine dökülebilmesi için Sosyal Devletin yapısal unsurlarından biri olarak Sosyal kamu hizmetini saptamış diğer klâsik indirekt teknik ve çevresel kamu hizmetleri içinden çıkartmış ve Sosyal dev-

---

(161) Hernekadar Sosyal Sigortaların gelişen ülkeler bakımından rolünün çok olumsuz olduğuna ait çok ilginç makaleler zikredilebilirse de bu konuyu tartışmak yeteneğimiz dışında kalır. Bak. The Role of Social Security in Economic Development, Ed. Kassalov, E. M. US Dept. Of Health, Education, Welfare, Social Security Adm. Office of Research and Statistics Research Report 27. Washington 1968.

let gereklerini karşılama aracı olarak ayni ve nakdi hizmetler arasından da *ayni kişisel direkt bir sosyal kamu hizmeti olarak konut hizmetini* (162) incelemeye hazırlanmış bulunuyoruz.

---

(162) Konut hizmetini sınıflandıran en yeni belge Maud Komitesinin Mahalli İdareler Reformu raporudur. Raporun 14. sahifesinde konut, eğitim ve sağlığın kişisel sosyal hizmetler olduğu ve birbirleriyle çok yakın ilişkileri bulunduğu belirtilmiştir. Bak. Local Government Reform, Reddiff-Maud Raporu Cmnd. 4039 HMSO London June 1969.

Yine 1968 Millî Sağlık Hizmeti Kanununda Sağlık hizmetlerinin çevresel hizmetlerle yakın ilişkisinden bahsedilirken, su, çöp, lâğım, temiz hava ve konut da sayılmıştır. Fakat görüleceği gibi burada konut hizmetinin başka bir yönü ele alınmıştır. Bak. National Health Service.. The Administrative Structure of the Medical and Related Services in England and Wales, Ministry of Health. HMSO London 1968, s. 17.

Richards, P. G. a.g.e., s. 33'e göre konut hizmetinin kişisel sayılması kamusal konut kiracılarının ödedikleri kiranın cinsine göre belirlenecektir (kira ekonomik yani yardımsız kira mıdır, adil kıra mıdır, yoksa yardımlı mıdır?) Fakat yine ona göre kamusal konutların satımı sosyal değil, bir ticarî kamu hizmetidir.

İ K İ N C İ   B Ö L Ü M

KAMUSAL KONUT

Evsizlik ve sağlığı bozucu şartlarda yaşama hiçbir Devletin görmezlikten gelemiyeceği konulardır. Bu her modern Devletin kabul edeceği asgari bir sorumluluktur. Bu sorumluluğun bundan ötede nereye kadar uzanacağı meselesi tartışılabilir (1). Bu ödevi yerine getirirken devletler piyasa ekonomisinin şartlarına müdahale etmek durumunda kalmışlardır, zira kendı başına ekonomi, sosyal refah gereklerini yerine getirememiştir. Sosyal siyasetin karakteristiklerinden biridir bu da. Fakat konut probleminin mutlaka bir sosyal hizmet olarak ele alınıp alınamayacağı tartışmalı olmuştur (2). Marshall bunun bir sosyal hizmet olarak ele alınması gerekmediğini, böyle olabileceğini, bazılarının ise böyle olması gerektiğini söylediklerini belirtir (3). Marshall'a göre konut bir sınır meselesidir. «Konut siyaseti hem saf özel teşebbüse, hem kamusal denetime konu bir özel teşebbüse, hem de bir kamu teşebbüsüne, konu olabilir. Bu son halde ise ya bir kamu hizmeti biçiminde yürütülebilir, ya da bir kamu

---

(1) Örneğin Block, A... Estimating Housing Needs. The Architectural Pres... London 1946, s. XI'de bir zamanlar konut probleminin sanitasyona bağlı, sefalet mahalleleri ve barınma yoğunluğuna bağlandığını fakat bütün bunların konut açığının birer işareti olduğunu ve ayrıca bu bakımdan işsizlikle yakın ilişkisi olduğunu ve hepsinin birlikte ele alınmasını gerektiğini belirtir. Ayrıca Bak. birinci bölüm dipnotu 122, 162.

(2) Forder, A. a.g.e., s. 7'de konut probleminin evrensel bir sosyal hizmeti gerektirdiği uzun süre kabul edilmemiştir der. Donnison'da İdarî bakımdan konutun bir hizmet olmadığı, birçok hizmetlerin bir yönü olduğunu söyler. Bak. Donnison, D. V... Housing Policy since the War... Occasional Papers on Social Administration No. 1. London 1960, s. 8.

Willmott, P... Consumer's Guide to the British Social Service. Penguin Pelican, London 1967, s. 109'da yaşlı ya da hastalar dışı gruplar için konutun sosyal hizmet olduğu genellikle kabul edilmiyor, der.

(3) Marshall T. H... (Social...) s. 150.

kurumu. Asıl sorun, konut probleminin değişik unsurlarının nasıl plânlandığıdır.» (4).

«Klâsik olarak konut politikası hakkında (özellikle İngiltere'de) üç görüş olduğunu görmekteyiz: Serbest rekabet piyasası, sosyal hizmet, sosyal faydalanma. Serbest piyasa modelinde fert ödeme gücüne uygun bir barınağı seçer. Konutun Sosyal hizmet olarak kabulünde ise, hükûmetin herkesin asgari ve yeterli standartta bir evi olmasını garantilemesi ve ihtiyacı olan konutu temin edebilecek durumda olmayan yaşlılar ya da küçük çocuklu aileler gibi kategorilerin de bir hak olarak devletten yardım görmesi gerekmektedir. Konut bir sosyal yararlanma olarak görüldüğünde ise (elektrik, havagazı gibi) konut bir temel maldır ve kâr amacı gütmeyen bir bedelle herkese temin edilir.

Genel olarak İngiltere'de muhafazakârlar, ilk görüşü (laisserfaire) ve bunun ile ikinci görüşün (paternalizm) hafif bir karışımını benimsemektedirler. Onların mevzuatı, konut malikliğinin teşvik edilmesini, kira kontrolsüzlüğünü ve aynı zamanda sefalet mahallelerinin ortadan kaldırılmasını ve yaşlılara barınak sağlanmasını kapsar. İşçi Partisi ise sosyal yararlanma görüşü ile kamusal konutlardan herkesi yararlandırmak ister ve fakat sosyal hizmet görüşüne de bağlıdır (5).»

Konut ihtiyacı hakkında bir yargı ve kanıya, bir ülkedeki tüm odalar ile nüfus arası bir denklem kurmakla varılamaz. Fazla kalabalık (yoğun barınma) ile tenhalık bir arada da görünebilir. Yüksek bir boşanma hızı, yada, ileri yaşlarda hayat süresinin uzaması gibi faktörler konut ihtiyacını fazlasıyla arttırabilir. İç göçler de ele alınması gerekli çok önemli bir konudur (6).

Konutun yapımı uzun sürer, maliyeti fazladır ve dayanıklı bir maldır.

---

(4) Aynı eser, s. 150. Burada Marshall Kamu kurumunun kamusal denetime konu olduğunu fakat ticarî teşebbüs gibi işletildiğine işaret eder ve fakat demiryolları üzerinde çıkan tartışmaların sınır meselesini ortaya koyduğunu da söyler.

(5) Rose, H... The Housing Problem, A Liberal Studies Book. Hienemann, Educational Books Ltd. London 1968, s. 2. Ona göre, her iki partinin de konutu sosyal hizmet haline getirme yönünde fazla bir şey yapamadıkları ne yazık ki bir gerçektir. Konuta ihtiyacı olanların durumu ortalamanın altındadır. Fakat hiç olmazsa prensip her iki siyasî görüş tarafından da paylaşılmaktadır.

Bazan sefalet mahallelerini (slum) ortadan kaldırma ve eski evleri yenileme sosyal refah açısından yeni ev yapıp konut açığını kapatmaktan daha acil olabilir. Bir konut programı ise hem yıkmalı hem yapmalıdır ve açıkta kalanlar yeni yapılandan öncelikle yararlanmalıdır (7).

Marshall, özetle, «Konut politikası, kesin bir biçimde, mevcut ve gelecekteki konut talebini saptamalı; üretimin fiziksel problemleri ile başetmeli ve meskenlerin millî ekonominin müsaade ettiği hızda, haklın istediği tipte, istendikleri yerlerde ve halkın ödeyebileceği fiatlarda temin edilebilmeleri için arz ve talebi idare eden malî şartları ayarlanmalıdır.» «Bunu yaparken de kişi özgürlüğü, mülkiyet hakları ve sosyal adalet prensiplerini göz önünde bulundurmalıdır. Açıktır ki, bu kadar karmaşık bir alanda başarıya erişmek güçtür (8).» der.

Refah Devleti atmosferinde konut ihtiyacını karşılamak çok daha fazla önem kazanmıştır, fakat eldeki sübvansiyonlar, ucuz krediler, vergi muafıkları, kira sınırlamaları, kira yardımları gibi usuller savaştan öncekilerle aynı kalmıştır (9). Aile gelirinin ne kadarının kiraya ayrılması gerektiği meselesi de bir düşünce biçimi meselesidir (10).

Ayrıca yeni konut inşaatını ve arzını yükseltmek için alınan tedbirler de çok önemlidir (11).

Yine Marshall'a göre, İngitlere'de kamu otoritelerinin kiralık binaları ile özel teşebbüsün satılık binaları arası tutum farkı vardır. 1948 - 1952 arası yeni yapılar içinde kamusal konut oranı % 90, 1953 - 59 arası, % 50, 1960'da ise % 40'dır. Kara Avrupa'sında ise konut politikası böyle bir kamusal ve özel inşa problemi ile karşı karşıya değildir. Orada sosyal konut kavramı vardır. Bunun anlamı serbest rekabet piyasasından ihtiyacını karşılayamıyacak durumda olanlara Devletin özel tedbirler ile konut üretimini temin etmesidir;

---

(6) Marshall T. H... (Social...) s. 151.

(7) Aynı Eser, s. 152.

(8) Aynı Eser, s. 152-153.

(9) Aynı Eser, s. 153. Marshall, Yeni sayılabilecek bir fikir yeni şehirlerdir, demektedir.

(10) Aynı Eser, s. 155. Gelir arttıkça yiyeceğe ayrılan miktarın düştüğü ve fakat eskiden lüks madde sayılan şeylere ayrılanın arttığı bilinen bir gerçektir.

(11) Aynı Eser, s. 158.

bu da özel bir sosyal hizmet olarak kabul edilmektedir. Bu tip konutlar ister kamusal ister yarı kamusal, ister özel ajanlar tarafından yapılmış olsunlar, aynı statüye tabidirler. Bu terim ilk defa 1958'de ortaya çıkmıştır. (Ortak Pazar ülkelerinde yapılan bir incelemeyle ilgili olarak) ve 1961 de tamamen yerleşmiştir. Malî yardım; sübvansiyon, ucuz ya da faizsiz kredi, vergi geri ödemeleri (rebate) şeklinde yapılır ve sosyal kategorideki bütün konutları kapsar (12). İngiltere'de ise kamusal konutlar (council housing, public housing) tamamen piyasa dışında tutulmakta ve bunlar tamamen mahallî idarelerce yönetilmektedir. İngiltere'de de son gelişmeler konut şirketlerine daha fazla önem verme yolundadır (13).

Konut problemi, sosyal sorunlar arasında hâlâ en fazla tartışılanıdır. Bugünkü konut durumu ekonomi ve nüfus değişiklikleri ile ve geçmiş konut plitikasının başarı ve aksaklıkları ile şekillenmiştir (14). Sosyal bir kavram olan konut ihtiyacı ile ekonomik bir kavram olan konut talebi de birbirlerinden ayrıdır ve konut sorunları sosyal önemleri dolayısıyla politik bakımdan da fazla önem taşır. Devlet taleple ihtiyaç arası dengeyi gözönünde bulundurarak ve talebi ihtiyaçlarla aynı seviyeye getirerek konut politikasını etkili kılabilir (15).

Bu bakımdan burada yapılması gereken, konut problemini, sosyal kamu hizmeti olarak kabul edilip üzerinde, yaygın denemeler yapılıp çözümler aranmış olan Büyük Britanya'da gelişmesini ve özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra, yani konutun sosyal hizmet olarak açıkça kabulünden sonraki devri ele alarak, Türkiye Sosyal Devletindeki faaliyetlerle karşılaştırarak yararlanılabilecek noktaları saptamaktadır. Bunu yaparken de Donnison'un dediği gibi (16) ekonomik gelişmeyi, nüfus hareketlerini, yaşama standartla-

---

(12) Aynı Eser, s. 159-160.

(13) Aynı Eser, S. 161. Nelerin elde edildiği ve farklı hususlar ileride de tartışılacaktır.

(14) Greve, J... Housing Policies and Prospects, Special Issue on the Future of the Social Services, the Political Quarterly, Vol. 40. No. 1 Jan-March 1969 London, s. 23.

(15) Needleman, L... The Economics of Housing, Staples Press London 1965, s. 14-18.

(16) Donnison, D. V... Government of Housing, London 1967, Penguin, Pelican s. 19-20, 38.

rındaki değişiklikleri, konut ihtiyacını karşılamak için mevcut konut durumunu ve bunların dağıtımını meselesini gözönünde bulundurmak gereklidir.

I. İngiltere'de Konut Sorunu ve Çözümü

İngiltere de endüstri devrimi ve bunun sonucu olarak nüfusun endüstri merkezlerine kayması ve buralardaki barınak yetersizliği, İngiliz Konut koşullarında elverişsizliğin nedenidir ve 19. yüzyıl ortalarına kadar da bu konuda hiçbir şey yapılmamıştır (17).

1. 1945'den Önceki Dönem

İngiltere'de konut probleminin iik defa ortaya çıkışı kamu sağlığı sorunu ile birlikte 19. yüzyılda olmuştur; yani konut problemi sağlık problemi biçimindedir (18). Tıp bilgisinin gelişmesi; sağlık şartlarına uymayan fazla kalabalık şehirsel gelişmenin, sonuç olarak mahallî vergileri ödeyenlerce karşılanacak bir ekonomik kayba sebep olduğunun farkına varılması; sosyal kıpırdamalardan ürkme; sosyal refah adına özel haklara ve piyasa güçlerine bir dereceye kadar «müdahale» edilmesi gereğinin değerinin anlaşılmaya başlanması, kamu sağlığı denetlemelerinin gelişmesine yol açtı (1868 (19) ve 1875). Sanitasyon, şehir ve sokakların bakımı ve aydınlatılması ile

---

(17) Clarke J. J... a.g.e., s. 165.

Wendt, P. F... Çeviren: Kodalbaş, S., Mesken Politikası Çözüm Yolları 1962 İmar İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü, Sosyal Araştırma Dairesi 22, Çeviri Serisi 12, Ankara 1968, s. 19'da hernekadar İngiltere'de mesken problemi kamunun ilgisini 19. yüzyılda çekmişse de poblemin daha gerilere kadar uzandığını ve Elizabeth döneminde büyük şehirlerde bu problemin var olduğunu ve 1593 de I. Elizabeth'in bir meskende çeşitli ailelerin oturması ve büyük meskenlerin bir çok kiralık bölmelere ayrılmasının mahzurlarına dikkati çektiğini söyler. Genel olarak Bak. aynı eser, s. 19-71.

(18) Nevitt, A. A... Conflicts in British Housing Policy. The Political Quarterly Vol. 37, No. 4 Oct-Dec. 1968 London, s. 439.

Cullingworth, J. B... Housing in Transition, A case study in the City of Lancester 1958-1962, Heinemann, London 1963, s. 3 ve yine Cullingworth J. B... Housing in Greater London.. Greater London Papers No. 4 London 1961, s. 9.

Bruce-M. a.g.e., s. 137 ve Rose, H. a.g.e., s. 5 Richards, P:G: a:g:e:, s: 30.

(19) 1868 Kanunu sağlık şartlarını ele almıştır. Malik evini tamir ettirmezse Mahallî İdare işi ele alıyordu. Bu kamu sağlığı düşüncesiyle mülkiyet hakkına devletin müdahalesini tanımak bakımından ileri bir adımdı. Bak. Bruce, M. a.g.e., s. 142. Hatta kötü şartlı konutları denetleme Manchester, Liverpool ve Birmingham'da 1844 den itibaren görülür. s. 143.

birlikte ve onlara ilişkin olarak gelişen bu konudaki denetlemeler ve mevzuat konut probleminin çevresel, endirekt, klasik kamu hizmetleri kategorisine sokulduğunu bize göstermektedir. Konutun sosyal yanı, bu devirde ele alınmamaktadır. Sağlık yönünden ve asgari yapı standartları açısından önemli olan konu, konut politikasında bu amaçlarla söz konusu oluyordu. Sosyal ihtiyaçları karşıladığı nisbette bu hizmet çevresel hizmet olma niteliği yanı sıra sosyal hizmet niteliği de kazanmıştır (20).

İlk kamu sağlığı (21) Kanunu (Public Health Act) 1848 de çıkmış ve mahallî idarelere yetki verilmiş, fakat 1871'e kadar mahallî idarelerin faaliyetlerinin merkezi idarece etkili kontrolü söz konusu olmamıştır. Victoria devrinin sanitasyon ile asıl ilgisi 1875 Kamu Sağlığı Kanunu iledir. Ve 1900'e kadar birçok temel kamu sağlığı tedbirleri alınıp kamu sağlığı problemi bir konut problemi halini almıştır.

Kamu sağlığı ile ilgili olarak Devletin bu alana müdahalesi kabul edilince mevzuat iki yönde gelişti: Yeni evlerin yapımında asgari standartların tesbiti ve uygulanması; sefalet mahallelerinin temizlenmesi, ortadan kaldırılması (Slum clearance) ve yıkılan ev sakinlerine konut temini (22) Standartlar altında olan ve tamir edilebilen konutlar yanı sıra bir de iskâna müsait olmayan konutlar söz konusu olmustur ki bu da «slum clearance» kavramını doğurmuştur (23). Bunun kabulü 19. yüzyılın ikinci yarısına rastlar (24).

1890'a kadar mahallî idarelerin kendilerinin konut inşa etme mecburiyetleri yoktu. Sefalet mahallelerini kanuna aykırı saymak kolaydır fakat bunların yerine herkesin ödeyebileceği kiralarda ye-

---

(20) Hall, P. M. a.g.e., s. 99.

(21) Cullingworth, J. B. (Housing in Transition...) s. 3 ve Cullingworth. J. B. Housing and Local Government in England and Wales. The New Town and County Hall Series, No. 10, George Allen and Unwin Ltd. London 1966 s. 15-16.

(22) Bruce, M. a.g.e., s. 138 kendilerine konut temin edemiyecek durumda olanlara sağlık şartlarına uygun konut temin etmenin yavaş yavaş geliştiğini ve bunun da mahallî idarelerin hukukî imkânlara sahip olmasını gerektirdiğini söyler.

(23) Slum'ın ne olduğu ve kamu sağlığı mevzuatı ile ilgisi için Bak. Donnison, D. V... (Goverment...) s. 287-290.

(24) Hall. P. M. a.g.e., s. 100-102. Burada ada belirtildiği gibi daha hazine yardımı söz konusu olmadığından bu mahallî idareler için çok zor olmakta idi, ve de bu yüzden pek fazla bir şey de yapılamamıştır.

nilerini yapmak o kadar kolay değildir. 1890'da (Çalışan Sınıf Konut Kanunu) Housing of the Working Classes Act çıkmıştır. Bu kanun, tek tek konutların sıhhî şartlarını temin, sağlık şartlarına uygun olmayanların ortadan kaldırılması ve yeni evler inşasını kapsar (25)

1899 Küçük meskenlere sahip olma kanunu ile ayrıca mahallî idareler, özel kişilere mesken yapmaları veya satın almaları amacı ile mesken değerinin % 80'ine kadar sabit faizle ve otuz yıl vadeli ikrazlarda bulunmağa yetkilendirilmişlerdir. Ödünç, başlangıçta değeri 400 Sterlini aşmayan meskenler için verilmekte idi ise de bu 1939'da 800'e İkinci Dünya Savaşından sonra da 5.000'e çıkmış ve mesken değerine oranı % 90'a yükselmiştir (26).

İngiltere'de nüfus 1780 - 1830 arası bir misli ve 1890'da bir misli daha arttı. Konut inşası her zaman bu nüfus artışının gerisinde kalmakta idi (27). Hükûmetler de mülkiyete müdahalede çekingen idiler, ancak kamu sağlığı söz konusu olunca müdahale ediyorlardı. Birinci Dünya Savaşına kadar amaç millî asgari idi. Konut gediği savaşla daha da açıldı. 1918'de yarım milyon bir açık vardı. Herhangi bir «slum clearance» programı düşünülmeden önce bu açığın kapatılması önemli idi. Arzın sınırlı olduğu hallerde pahalılığın arttığı ve geliri az olanların bundan zarar gördüğü bilinen bir gerçektir. 1914'den önce bile azgelirli işçilerin kiralayabileceği ucuzlukta doğru dürüst konut inşaası mümkün değildi. Böylece modern konut politikası, Büyük Britanya'da, hükûmetin kira kontrolü yoluyle işe girişmesi ile başlamış (Rent and Mortrage Restriction Act 1915) (28) ve bir tedbir olarak düşünülmüştür.

Mahallî idarelerin konut probleminin sorumluluğunu üzerlerine almaları ancak 1914 - 18 savaşından sonra ortaya çıkan konut eksik-

---

(25) Clarke, J. J. a.g.e., s. 116. Slack, K. M. a.g.e: s: 131'de bu Kanundan ilk Konut Kanunu olarak söz eder. Bruce, M. ise, a.g.e. s. 141'de ilk kanunun 1851 kanunu olduğunu, fakat ilk etkili kanunun 1890 kanunu olduğunu söyler. Aynı eser, s. 145.

(26) Wendt, P. F... a.g.e., s. 48.

(27) Bruce, M. a.g.e., s. 138.

(28) Bowley, M... Housing and the State., 1919-1944, George Allen and Unwin Ltd. London 1945, s. 3, 205.

liğini gidermekle başlamıştır (29). 1919 Konut Kanunu (Housing Act) artık özel teşebbüsün düşük kiralarla piyasaya arz edilebilecek mesken yapamıyacağını kabul etmiştir. Konut problemi zarurî ve açık bir problem olarak bu tarihte halkın karşısına çıkmıştır ve malî yardım fikri başlamıştır. Mevcut mevzuat işi yine de sağlık şartları açısından ele alıyordu, halbuki konut açığı çok fazla idi (30). Malzeme kıtlığı vardı, maliyet artmıştı ve özel sektörün, herkesin verebileceği kiralarda konut yapması imkânsızlaşmıştı. «Böylece hükûmet yalnızca konut yapımı standartları ve slum clearance ile yetinemez duruma geldi ve çalışan sınıfın konut ihtiyacını karşılamak gereğini duydu» (31).

Toplumda korunması gereken bir sınıfın varlığının inanılmakta idi, yani sosyal gruplar arası kesin bir ayırım vardı. Çalışan sınıflar için konut kavramı Yüksek Mahkemece de ele alınmıştır, (özellikle 1898 ve 1903 de). 1903'de çalışan sınıf kanunla tarif edildi. 1936 yeni Konut Kanununda da bir tarif yapılmıştır. Bu devirde de Council House'lar yalnızca çalışan sınıflar için yapılmaktadır. 1947'de Lord Denning 1936 Kanununa göre çalışan sınıflar için konut inşa eden mahallî idarelerin bazı konutları bu sınıf dışına da tahsis edebilece-

---

(29) Forder, A., a.g.e. s. 110. Savaş sırası hükümet sloganı «Kahramanlara yaraşır mesken» dir.

Richards, P. G. a.g.e., s. 30. Ancak Birinci Dünya Savaşından sonra konutun kamusal temininin bir sosyal ihtiyacı karşıladığının kabul edildiğini söyler.

(30) Bruce, M. a.g.e., s. 280. Muhafazakârlar ise mesken probleminin savaşın geçici bir sonucu olduğunu ve özel teşebbüsün mesken yetersizliğini giderebileceğini savunuyordu. Bak. Wendt, P. F. a.g.e., s. 21.

(31) Hall, P. M. a.g.e., s. 103. Bu sorumluluk sağlık bakanlığına yüklendi ve 1951'e kadar mahallî idarelere ve bazı özel teşebbüslere, çalışan sınıflara konut yapılması için krediler verildi. Bu kredilerle ekonomik kira ile mahallî idareler kiraları arası açığın kapatılmasına çalışılıyordu. Fakat yine de temel problem şehirlerin sağlık problemi idi. Sosyal bir problem olarak konut bağımsız bir biçimde gelişemiyordu. Bak. Bowley M. a.g.e., s. 2. 1919-1923 arasını birinci tecrübe diye adlandırır. Aynı eser s. 15-17. Ve bu devirde devlet malî sorumluluğu ra yüklenmiştir. Fakat çalışan sınıfın konut ihtiyacını karşılamak, çok fazla pahalıya malolmaya başladı. Bu yolla savaştan itibaren bu devrede 252.000 konut inşa edildi. Aynı eser s. 26. 1911-1921 arası gerekli konut sayısı ise 1.093.000 olarak tesbit edilmiş idi Aynı eser, s. 10.

ğini karara bağladı ve artık memurlar, fikir işçileri ile beden işçileri arası bir ayırım bulunmadığı da tesbit edildi ve 1949 Konut Kanunu ile bu terim terkedildi (32).

Artık Devletin müdahale yoluyla girdiği bu alandan çıkmasına imkân yoktu ve 1924'e hükûmet mahalli idarelere çalışan sınıf ailelerine kiralanmak üzere ve standartlara uygun olarak inşa edecekleri her konut için 40 yıllık bir programla yardım teklif ediyordu. Büyük Britanya'da yaygın kamusal konut toplulukları hızla gelişmeye başladı. Fakat yine de yapıların ancak üçte biri mahalll idarelerce yapılmakta idi ve düşük kiralı konut temini sorunu da çözülmekten uzaktı.

1923 - 33 arası devrede yavaş yavaş hükûmet kontrolünün kalkması istenmekle beraber bu da mümkün olmamıştır (33). Yine 1924'te çıkan Rent Restriction Act ortalama kiraları düzenlemektedir (34). Yavaş yavaş sosyalizasyon fikri yerleşmektedir. Fakat yine de bu devirde konut hizmeti sosyal hizmet sayılmamaktadır, çünkü «Sosyal kamu hizmetleri toplumun fertlerinin «kişisel» refahını arttırmayı amaç edinmiştir» tanımı kabul görmektedir ve her ne kadar konut idaresi ve kirayı geri alma (rent rebate) sisteminde bir kişisellik unsuru varsa da sefalet mahallelerinin temizliği ve yeni ev yapımı kişisel hizmet sayılmamaktadır (35).

1930 yılına kadar sefalet mahalleleri meselesi hükûmetlerce bir yana bırakılmıştır. Ciddî bir eksiklik ve yetersizlik söz konusu iken mevcut binaların yıkılmasını akla yakın bulmamışlardır. Fakat Bruce'un da belirttiği gibi 18. yüzyıl ortalarına kadar şehirlerde konfor açısından hiçbirşev yapılmamıştı. 1830'lara kadar endüstri kalabalığı öyle bir noktaya ulaşmıştır ki şehirlerin eski mahalleleri çöplük haline gelmiş ve konut şartları feci bir hal almıştır. 1885 de çalışan sınıfın konutları üzerinde inceleme yapan Royal Commission durumu ortaya koyunca 1890 Konut Kanunu çıkarılmış fakat sefalet ma-

(32) Nevitt, A. A.. (Conflicts...) s. 441-442.

(33) Bowley, M. a.g.e., s. 36-128'de bu devreyi ikinci tecrübe diye adlandırır.

(34) Bu kanuna göre kiralar harp öncesi yıllarının ortalamalarında donduruldu. Bak. Cullingworth, J. B. (Housing in Greater London...) s. 19. Bu durum 1933 kira kanununa kadar böyle sürdü. 1933'te ise pahalı evlerde kontrol kalktı ve orta sınıf evler 1923 kanununa tabi kaldı, yoksul çalışan sınıf konutları ise 1938'e kadar kontrole tabi idi. Aynı Eser s. 21.

(35) Hall, P. M. a.g.e., s. 99.

hallelerine karşı savaş ancak 1930'larda başlayabilmiştir (1930 Greenwood Housing Act.) Yani Devletin olumlu bir yön kabulü için 80 yıl gerekmiştir (36). Artık sefalet mahallelerinin yıkımı ile yeni ev yapımı bir arada yürüyecektir (37). Buna uygun olarak da 1933 (38) de mahalli idarelerin beş yıl içinde sefalet mahallelerini ortadan kaldırmak üzere program yapmaları istenmiştir. 1936'da bu idarelere kamulaştırma yetkisi verilmiştir. Bu kanunla ayrıca, sefalet mahalleleri meselesi, yeniden geliştirme yetkisi, tamir edilemeyecek durumda olan evlerin yıkılması. tamir edilebilecekleri bu tamire zorlama, barınma yokluğuna karşı çıkma ve standart konfor üzerinde ısrar yetkisi, konut satın alacaklara yardım gibi alanlar düzenlenmiştir. Fakat 1939'da bu işin ancak yarısının üstesinden gelinebilmiştir. Yani 1933 - 39 arası yine sağlıkla ilgili bir siyasete dönüş söz konusudur.

Bu arada sağlık ve mutluluğu tehdit eden diğer bir önemli tehlike de fazla kalabalıkla (fazla barınma yoğunluğu) ilgilidir (overcrowding). 1935'de bu durum kanunen yasaklandı ve müeyyideye bağlandı ve 5 yıllık bir plân yapıldı (39), fakat durumun düzelmesine vakit kalmamıştı. İkinci Dünya Savaşı başladı (40).

---

(36) Bruce, M. a.g.e., s. 62-71.

(37) Bruce, M., a.g.e., s. 281. Nitekim 1931-39 arası mesken sayısında net artış 2.182.000 olmuştur. Block, A. a.g.e., s. 4.

(38) Yine aynı yıl kira kanunu ile lüks konutlar kontrol dışına çıkarılmış, orta sınıf konutların ancak boşaldıkça kontrol dışına çıkacakları kabul edilmiş ve işçi sınıfı evleri kontrol altında kalmıştır. 1938 kanunu ile genel olarak kalkan kontrol 1939-1945 sonunda yeniden kabul edilmiştir. Bak. Forder, A. a.g.e., s. 110.

(39) Bowley, M. a.g.e., s. 135. 1934-1939 arası döneme üçüncü tecrübe der ve Slum Clearance yoluyla bu devrede de sağlık politikasına dönüldüğünü söyler. 1936'da 80 farklı kira programı vardı. 1933 konut kanunu Greenwood'un sefalet mahallelerini ortadan kaldırmak için ayırdığı devlet yardımını yeni sağlık siyasetinin temeli yapmıştır. 1935 overcrowding'i ortadan kaldırmayı hedef alan kanun da bu siyasetin karakterini değiştirmemiştir. Aynı eser s. 140. 1938'de de hem slum clearance hem overcrowding için tek bir yardım usulü öngörülmüştür; 40 yıl boyunca her ev için yılda 5 Sterlin, 10 Şiling. Bak. Cullingworth, J. B. (Housing in Greater London...) s. 22-24 ve Forder A. a.g.e., s. 110.

(40) Sağlık bakımından yaşamaya elverişli olmama ve fazla yoğunluğun tesbiti usulleri için Bak. Clarke, J. J. a.g.e., s. 168-170 ve Cullingworth. J. B. (Housing in Greater London...) s. 25-29 arası 1939'daki durumu şöyle yansıtır: 1919-1939 arası 4,1 milyon ev yapılmış, aile sayısı 2 1/4

Bizim için asıl önemli olan devre ikinci Dünya Savaşından sonrasıdır. Zira Refah Devletinin sistemli ve kapsayıcı bir biçimde yerleşmesi bundan sonra olmuştur ve kişisel kamu hizmeti olarak konut hizmetinin kesinlikle kabul edilmesi de bu sıralara rastlar. Savaş öncesi gelişmeyi, problemin doğuşunu ve ele alınışını izlemek ve kıyaslamalara yol açmak bakımından faydalıdır (41).

2. İkinci Dünya Savaşından Sonraki Dönem

İkinci Dünya Savaşından sonra 1945'de konut durumu çok acilleşti. Aşağı yukarı bir altı yıl kadar konut yapımı tamamen durmuş ve yine aynı devrede her üç evden biri hasara uğramış ya da yıkılmıştı. Savaş zararları bir tarafa bırakılsa da en kötü durumlarda olan sefalet mahallelerini yenilemek için bile 5 milyon yeni konuta ihtiyaç vardı.

Savaştan sonra sekiz yıl kadar, konut politikası problem olmaktan çıkmıştır, zira bir tek sorun söz konusu olmuştur, o da eldeki kaynaklarla ülkeye yaygın bir biçimde ve en fazla hızla ençok sayıda konutun nasıl temin edileceği hakkında bir metod meselesidir. Ayrıca önemli olan yalnızca bu konuya münhasır kalmayı da başarmaktır. 1946'da çıkan bir kanunla mahallî idarelerin yapacakları konutlara genel ve özel bazı malî imkânlar sağlandı (42). Beş canavardan hastalık ve sefalete çare bulma görevi 1945 - 1950 arası Sağlık Bakanı Bevan'a yüklenmişti, ki kendisi hem sağlık hem konut politikasından sorumlu idi. Bevan 1949'da, ülkedeki her münferit aileyi bir konut sahibi yapana kadar konut yapımına devam edeceğiz, demiş ve bu faailyeti yürütmeyi ve genel ihtiyaçları karşılamayı da mahalli idarelere yüklemiştir (43). «Bu plân gelir gruplarını nazara almamaktadır, sosyal sınıfların karışması önemli değildir. Önemli olan konut açığının kapatılmasıdır» (44). Bu bakım-

---

artmış, her üç aileden biri yeni eve çıkmış, her 10'dan 1'i Council House'da yaşamaktadır. 1939'da ailelerin 1/4'ü ya da 1/5'i ev sahibidir ya da satın almaktadır.

(41) Nitekim Cumhuriyet Türkiyesi de incelenirken 1961 Anayasasından sonraki devreye daha fazla önem verilecektir. Zira sosyal devletin resmen kabulü ve konutun sosyal hizmete konu teşkil etme gereği bu devrede doğmuştur. Daha önceki tarihlerde neler yapıldığını kısaca izlemek problemin havada kalmasını önlemek bakımından faydalıdır.

(42) Donnison D. V. ve diğerleri (Social policy...) a.g.e., s. 48.

(43) Aynı Eser, s. 48 ve Schorr, A. L... Slums and Social Insecurity, Nelson, London 1964, s. 107 ve Rose, H. a.g.e., s. 9.

(44) Cullingworth, J. B. (Housing and Local...) s. 31, Schorr, A. L. a.g.e., s. 125 ve Donnison, D. V Housing Policy... s. 16. Muhafazakârlar ise

dan konutun sosyal kamu hizmeti niteliği de belirgin hale gelmektedir.

Yine 1949 kanunu eski evlerin de tamirini söz konusu etmektedir. Ayrıca 1949'da mahalli idarelerin kiraları çalışan sınıfın ödeyebileceği seviyede tutma yükümü (1936) kalkmış, fakat yoksul kiracılar için kirayı adil kiraya indirebilmek maksadı ile rent rebate (kiraları geri alma) sistemi muhafaza edilmiştir (45). Yani Kanunun genel amaçları her sınıf için konut yapımı, geliştirme kredileri, genel krediler ve mahallî idarelere eşya vermek, çamaşırhane yapmak gibi yetkiler sağlanmasıdır.

Savaş sonrası devrini kamu hizmetlerinin tüm olarak ele alındığı devir olarak görmüştük. Nitekim Beveridge raporu da 197 - 216'ıncı paragrafları arası kira meselesi üzerinde durmuştur. Yukarıda da belirttiğimiz gibi beş canavardan biri olan sefaletten kurtulma ancak konut probleminin halli ile mümkündür (46).

çalışan sınıf yerine kriter olarak 420 sterlin yıllık geliri teklif ettiler. Bak. Nevitt, A. A. (Conflicts...) s. 442.

(45) Nevitt A. A. (Conflicts...) s. 443.

(46) Beveridge raporunda ilgili kısımlar için Bak. Rapor Cmd. 6404. Her aile için yaşama masrafı aynı değildir, özellikle kiranın oynadığı rol çok değişmektedir, § 194/b. Kira ülkenin her yerinde farklıdır, aynı hacimdeki aileler için aynı yerde bile kira oranı farklıdır, gelirin kesintiye uğradığı sürelerde kiraya ayrılacak gider azaltılamaz § 177. Sigortadan alınan yardım değişken olur ve böylece tahmini ortalama kira değil de gerçek kirayı karşılarsa temel ihtiyaçları da daha iyi karşılar. Gerçek kira karşılanırsa, çocuk ödeneği de kiraya girmemiş olur. Ayrıca mahalli idarelerin siyaseti icabı her yerde farklı olan kirada böylece karşılanabilir. Yoksa aynı yardımı alan iki aileden birinin bir kamusal konutta oturup az kira ödemesi, diğerinin ödememesi durumunda, farklı hayat standartlarına sahip olmaları önlenemez § 205. Eğer yardımların ihtiyaçlara ilişkin olması isteniyorsa, onu gerçek kiraya göre ayarlamak daha akla yakındır § 206. Burada tesbit edilmesi önemli olan husus ortalamanın üzerinde kira ödeyen'erin bunu mecburiyetten mi yoksa istiyerek mi ödedikleridir § 209. Ortalama bir kira ödeneğinin verilmesi ve bunun üstünde kira ödeyenlerin ek ödenek için idareye müracaatları teklif edilmiştir. Bu idarî kolaylık sağlayabilir. Fakat bir ailenin kiranın ne kadarından sorumlu olması gerektiği meselesini halletmez § 211. Bütün bu fikirlere rağmen yine de yardımı bir ayar tutmak daha iyidir. Bu plan muvacehesinde şehirlere akımın ve konut darlığının bir düzene sokulacağı düşünülmektedir. Böyle bir durumda fazla kira ödeme kişisel bir seçim olacaktır § 213. Kiraların yüksek olduğu yerlerde yardımın kiraların düşük olduğu yerlerden az olacağı da bir gerçektir. Bu bakımdan yörelere göre ve mesleğe

Sağlık Bakanı Bevan (47) kamusal kiralık konut yapımı üzerinde durmuş ve satılık özel mesken inşası ruhsata bağlanmış ve çok sınırlanmıştır. Ve bu tutumla savaştan sonraki beş yıl içinde İngiltere diğer Avrupa ülkelerinden fazla sayıda yeni konut sahibi olmuştur, çünkü bu devirde, genel amaç ev sahibi olmak isteyen her aileye ayrı bir konut temini, kiracıları seçmede kriter ise en fazla konut ihtiyacı olmadır (48).

Konutun herkese açık bir sosyal hizmet olması (bir sosyal yararlanma görülerek) konusu çok tartışılmış ve piyasa kiralarını ödeyebilecek durumda olanlara da kamusal konutların açık olması çok eleştirilmiş ve adil sayılmamıştır. 1949'da tamir'e önem verilmiştir ve 1954 Housing Repairs and Rent Act çıkarılmış ve en az 50 tane çalışan sınıf konutunu kapsamına alan ve üçte biri içinde yaşamaya elverişli olmayan ya da fazla yoğun biçiminde iskân edilmiş alanlar gelişme alanı (redevelopment area) ilân edilmiştir. Usul sefalet mahallelerinde takip edilenin aynıdır (49). Bu devrede genel ihtiyaçlar için konut temininden yine sefalet mahallelerini ortadan kaldırmaya yönelinmiştir. 1953 tarihli «Konut - Yeni Adım» Beyaz kitabında amaçlar gösterilmişti: Savaş sırasında terkedilen sefalet mahalleleri meselesini yeniden ele almak, tamiratı teşvik etmek için tamir gören evlerde kira artışına izin vermek, evlerin modernize edilmesini sağlamak için iyileştirme yardımlarını arttırmak. Bu üç amaç birlikte, genel ihtiyaçlardan (yani Rose'a göre konuta, bir

---

göre yardımlarda ve sigortaların ödentisinde fark gözetmek eşitliği bozmayacaktır. Fakat bu da işin basitliğini bozacak ve idarî zorluklar doğuracaktır. Bu konu daha derinliğine ele alınmalıdır § 214.

(47) 1951'de ise Sağlık Bakanlığı ikiye ayrılarak Millî Sağlık Hizmetleri ile ilgili kısmı Sağlık Bakanlığı adı altında kaldı, diğer kısmı da Şehir ve Köy Planlaması Bakanlığı ile birleşerek Konut ve Mahallî İdareler Bakanlığı adını aldı. Bak. Willson, F. M. G... a.g.e., s. 179.

(48) Bu ihtiyaç; fazla barınak yoğunluğu, kötü sağlık, ayrı evi olmamadır; bekleme listelerinin üst başında bunlar yer almakta idi. Bak. Donnison, D. V. (Housing Policy...) s. 21.

(49) Donnison, D. V. ve diğerleri (Social Adm...) s. 49'da bu usulün ayrıntılarını ele alır (yıkma kararı, zorlama, olmazsa istimlâk, ya da satın alma, ve geliştirme). Daha geniş bilgi için Bak. Jenings, Sir I... Principles of Local government Law (4th ed, by Griffith, A.A.G.) University of London Press Ltd. London 1960, s. 12-15. Bu usuller hem mülkiyet hakkına, hem maliklerin haklarına müdahale eder. Aynı eser, s. 15. (49a) -- Bk. II. Bölüm, dip notu 5.

fayda sağlayan hizmet «utility» gözü ile bakmaktan (49 a), özgür bir piyasaya ve sefalet mahallelerinde oturanlar gibi ihtiyaçları en fazla olanlara yönelmiş bir sosyal hizmete dönüşmeyi saptamaktadır (50). Kanunun genel amacı, özetle, sefalet mahallesi temizliği, yaşamaya elverişlilik standartlarını saptama (tamir durumu, denge, nemden muaflık, tabii ışık, havalandırma, su, kanalizasyon gibi) ve tamir ve iyileştirme kredileridir. 1956'da da mahàlli idarelere yapılan hükûmet yardımları yalnız sefalet mahallelerini ortadan kaldırmaya ve yeni şehirler yaratmaya inhisar ettirilmiştir (51). Yani savaş sonrasının genel yardımları 1956'da (Housing Subsidies Act) özel konularda yardım biçimini almıştır. Yine 1956'da rent pooling (yani münferit kiralar yerine, kiraların toplamının nazara alınması, üzerinde duruluyordu. Ödeme kaabiliyeti olan kiracıya serbest rekabet piyasasındaki bir kiracıya oranla ayrıcalık tanınmamalı idi (52) (Justice Harman Kararı). Kaldı ki; bütün kirayı ödeyebilecek durumda olanlara yardımlı konutlarda yer sağlanması da tenkit edilmekte idi. Konut hizmetinin genel anlamda bir sosyal hizmet olmaması yolundaki tartışmalar hâlâ süregelmektedir (53).

Böylece özel konut yapımı yine hız kazanmıştır (54). 1957 Kira Kanunu ile de kira kontrolü kalkmıştır (55).

(49a) Bak: II. Bölüm, dipnotu 5

(50) Rose, H. a.g.e., s. 14, Greve, J. a.g.e., s: 29:

(51) Hall, P.M. a.g.e., s. 103 ve Cullingworth, J. B. (Housing and Local...) s. 45.

(52) Bak. Nevitt, A.A. (Conflicts...) s. 444.

(53) Bak. Cootes, R.J. a.g.e., s. 117.

(54) Cullingworth J.B. (Housing and Local...) s. 36. Yılda 300.000 konutluk hedefe erişilmiş ve geçilmişti, fakat 1956'da bu 300.000'e indi.

(55) İyi durumda pahalı evler kontrolden tamamen kurtulmuş, bazı konutlarda kira artışı mal sahibinin tamirat yapması şartına bağlanmıştı. Ayrıca içinde yaşamaya elverişli olmayanlar mahallî idarelerce yıktırılacaktır. Bak. Donnison D.V. (Housing Policy.) s. 26. Bunun etkileri için bak. Donnison, D.V. Aftermath of the Rent Act in Essays on Housing Rowntree Trust House of Study Occasional Papers on Soc. Ad. No. 9. London 1964, s. 7-14. Ayrıca Cullingworth bu eserinin 39. sahifesinde şöyle der: 1958'de yayınlanan Bakanlık Yıllık raporunda bu kanunla, kiralık evlerin tamirinin sağlanacağı, kiralık konut stokunun artacağı, mevcut evlerin daha iyi kullanılacağı ve serbest piyasa mekanizmasının yeniden işlemeye başlayacağı düşünülmüştür. Bak. Cmnd 419, s. 4. (Ilginç bir nokta, aynı raporda Türk Bayındırlık Bakanlığından yetkililerin İngiltere'deki durumu incelemek üzere bir inceleme gezisine geldikleri belirtiliyor. Aynı Rapor. s. 20.)

Öte yandan 1946 New Towns Act yeni konut yapımına ihtiyaç ile büyük şehirlerdeki fazla yoğunluğunu azaltma görevlerini bir arada çözümlemeyi amaç edinmiştir. Şehirlerde artan ve sığmayan nüfusun taşmalarını (overspill) bu yeni şehirlere yöneltme yolu bir çözüm olarak seçilmiştir (56). Toprak istimlâk edilmektedir ve buralarda kiraya verilecek kamusal konut yapımında mahallî idareler ile konut kurumu (Housing Corporation) yarışmaktadır (57).

Diğer başarı kazanmış bir deneme de 1952 Town Development Act'dir. Bu Kanun, fazla yoğun nüfuslu şehirlerden bir miktar nüfusu almayı kabul eden ufak şehirlerin gelişmesine yardım etmeyi kabul edeceğini belirtmiştir (58). 1956 ve 1957 Kira Kanunu ile Kira Serbestisi Kanunlarının tutumları sonucu olarak mahallî idare konutları yapım sayısı 1954'ün üçte birine düşmüştür ve 1958'de ilk defa savaştan bu yana özel konut sayısı kamusal konut sayısını aşmıştır (59).

Bu arada sefalet mahallelerinin temizlenmesi işi de hızlanmıştır. Hükûmet politikasında 1958'de, sınırlamanın yerini ihtiyatlı olarak serbest bırakma almış ve 1958 bütçesinde kamu yatırımına daha fazla yer verilmiş ve yatırım indirimleri kabul edilmiştir.

1961'de kanun koyucu multi-occupied konutları (yani doğru dürüst bölünmemekle beraber paylaşılan mesken) mahalli idare kontrolü altına sokmaya çalışmış fakat çaba başarısızlıkla sonlanmıştır. Kamu sağlığı denetimcileri yeni bir savaş dönemine girmişlerdir.

---

(56) Bak. Cullingworth, J. B. Housing needs and Planning Policy, Routhledge and Kegan Paul, London 1960, s. 67-70. Yeni Şehirler konusunda son kanun 1965 kanunu'dur. Genel olarak usul için Bak. Eddey, K.

(57) Genel olarak Bak. Clarke, J. J. a.g.e., s. 215-218. Rose, H. a.g.e., J. ...... An Outline of Local Government Law. Butterworths, London 1969, s. 133-134.

(57) Genel olarak Bak. Clarke, J. J. a.g.e., s. 215-128. Rose, H. a:g:e:, s. 10-12. Willson, F.M.G. a.g.e., s. 366: 1961'de bu yeni şehirlerin mülkiyet ve sorumlulukları yeni şehirler komisyonuna verildi.

(58) Bugün yürürlükte olan 1962 ve 1968 Town and Country Planning Act. dir. Eddey, K.J.'nin de a.g.e., s. 121'de belirttiği gibi planlama alanında mesele kamu yararı için topraktan faydalanma üzerinde bir kontrolün gerekliliğinin kanunca kabulüdür ve gelişim bu kabul sonucu olmuştur. Hem gelişme alanı hem de gelişme safhaları planda gösterilecektir. Aynı Eser. s. 123 (Structure Plan, Local Plan kavramı için Bak. aynı eser. s. 124.)

(59) Cullingworth, J.B. (Housing and Local...) s. 46. Yine aynı tarihte özel sektörde kiralık konutların % 56'sının banyosu yoktur ve % 53'ünün hiç sıcak su imkânı bulunmamaktadır. Bak. Schorr, A.L. a.g.e., s. 129.

Sonuç olarak hâlâ yalnız Londra'da 110.000 aile Council listelerinde 16 yıl içinde yeniden evlere yerleştirilmek üzere sıra beklemektedir (60).

1961'de yeni bir yardım sistemi ile yine genel kredilere gidilmiştir ve bu kredilerde mahallî idarelerin malî ihtiyaçlarına bağlanmıştır (61). 1961 sistemi problemli alanlarda temizliğe, yıkıma, yenileştirmeye, fazla kalabalığa (barınma yoğunluğuna) yönelmiştir (62). Bu kanunla mahalli idarelere istedikleri konuya öncelik tanımada takdir yetkisi verilmektedir (63). Ve konut şirketlerinin de geliştirilmesini ve kiraya verilecek özel yapıların teşvikini de öngörmektedir (64). Bu 1965'e kadar böyle devam etmiştir. 1963'de bir Beyaz Kitap ile geri kalan eksiklerin tamamlanması, sefalet mahallelerinin temizlenmesi, iyileştirme gibi konular ele alınmıştır. Üretim de yıllık 350.000'e çıkarılmıştır (65).

1964 Konut Kanunu Mahalli İdarelere, özel konut maliklerini yardımdan faydalanmaya zorlama yetkisi vermiştir Gerekli konfora sahip olmayan konutların bulunduğu alan «gelişme alanı» ilân edilerek, bu yapılacaktır (66).

1965 Kira Kanunu kira kontrolüne bir dönüştür. Adil kira fikri yeniden kabul edilmiştir. Azamî kira piyasa kirasıdır. Çalışan sınıf kavramı 1949 Kanunu ile kalktığı zaman normal sonuç olarak adil kiranın tanımlanması gerekirken bu yapılmamıştır. Asgari adil kira kavramı 1950'de bir mahkeme kararı ile ortaya çıkmıştır. Mahalli İdareler hem kiracıların refahını hem de vergi ödeyenlerin çıkarlarını gözönünde bulunduracaktır. Asgarî ve azamî arası adil kiralar için mahalli idarelerin takdir yetkisi vardır.

«Nasıl ki iyi tanımlanmamış çalışan sınıf ayırımı 19. yüzyıl mevzuatını başarısız kılmışsa sosyal bakımdan tesbit edilmiş bir adil kira tanımı olmayışı da mahalli idare konularının varlığından yararlanacakların faydalanmalarını engellemektedir (67).» 1967 Konut Kredisi Kanunu yeni bir metod getirir fakat sistem genel yardım

---

(60) Rose, H., a.g.e., s. 19-20.
(61) Forder, A. a.g.e., s. 111.
(62) Hall, P.M. a.g.e., s. 104.
(63) Donnison, D.V. (Government...) s. 176.
(64) Cullingworth, J.B. (Housing and Local...) s. 50.
(65) Cullingworth, J.B. (Housing and Local...) s. 52.
(66) Eddey, K.J. a.g.e., s. 117 ve Donnison, D.V. (Government...) s. 177.
(67) Nevitt, A.A. (Conflicts...) s. 443-444.

sistemidir (68).

1 Nisan 1968 Konut Kanununa göre ise başka bir yardım biçimi de vergi muafiyetidir. Vergi muafiyeti ile maliğin oturduğu bina yardımı arası bir seçme imkânı tanınmıştır (69). Bununla (Old Houses into New Homes» mahalli idarelerin yörelerini geliştirmeleri ve eski binaları tamir ettirmeleri üzerinde duruluyordu (70).

1965 - 1970 Konut programı ise bina yapımı ve inşaat endüstrisinin modernleştirilmesinden, konut sahibinin oturacağı konutlar ve kira politikasını ayarlayarak mahalli idare konutlarını sosyal ihtiyaca yöneltmeye kadar genişleyen bir alanı kapsar (71).

Milli bir konut plânının kelimelere dökülmesinin ilk safhası olan bu konut programı şöyle özetlenebilir (72) :

«Önce millî konut plânı meydana getirilecektir. Bu ilk adımdır. Kapsayıcı ve kesin temellere oturan bir plân yapabilmek için konut ihtiyacı hakkında çok daha fazla sayıda gerçeklerin bilinmesi gereklidir yoksa yalnızca sefalet mahalleleri, barınma yoğunluğu, eskilik; aile sayısının artması gibi durumların bilinmesi yeterli değildir. Gerekli olan kişilerin ihtiyacı olan ev tiplerinin ve yine onların ne ödeyebileceğinin bilinmesidir. Hangi şartlarda vatandaşlar kiralamayı tercih etmektedirler? Kooperatif mülkiyetin kapsamı ne olabilir? Ülkenin iktisadî ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayacak mülkiyet ve kira sistemi nedir? İş gücünün hareket etmesini en fazla hangisi kolaylaştıracaktır? Bu sorunlarla ilgili çok az araştırma yapılmıştır; cevaplar ise konut politikası için hayatidir.

Konut finansmanı sorunu da çok daha derin bir incelemeyi gerektirmektedir.

Mevcut konut stokunun iyileştirilmesi ve idaresine ilişkin, halen yeteri kadar anlaşılamamış başka meseleler de vardır. Eski konutlar bakımından yapılabilecek tek şeyin yerlerine yenilerini yapmak mümkün olur olmaz onları yıkmak olduğunu kabul mü etmeliyiz? Yoksa fertler çevrenin ve konutun iyileştirilmesi halini tercih mi edeceklerdir?

---

(68) Forder, A. a.g.e., s. 112.

(69) Aynı Eser, s. 123 ve Greve, J. a.g.e., s. 30.

(70) UK Ministry of Housing and Local Government, Report April 1969. s. 8.

(71) Forder, A a.g.e., s. 112. İlk amaç 1970'e kadar yılda 500.000 ev yapımıdır. Bu plan için ayrıca Bak. Griffith, A.A.G. a.g.e., s: 225-227:

(72) Bu özet Lambeth Borough'sunun bir yayınından alınmıştır. Bütün mahallî idareler bu tip yayınlar yapmaktadırlar.

Bütün bu sorunlara rağmen kapsayıcı bir millî konut plânının temelleri atılmıştır. Hükûmetler şimdiye kadar kamu sektöründe programlar plânlamışlar ve bunları mahallî idare temsilcileriyle tartışmışlardır. Fakat konut yapımını tüm olarak ele almak mümkün olmamıştır. İşte şimdi, ilk defa hükûmet, yapı kurumları ve inşaatçılar, konut yapımı ihtiyacı plânlarının üzerinde anlaşmışlardır. Önceden plânlamanın ön şartları, teşvikler ve denetlemeler formüle edilmiştir. Bu noktadan hareketle artık konut siyasetinin her yönünü kapsayan bir plân yapılabilir.»

Bu konut programına göre 1965 için düşünülen üretim şöyledir: Sefalet mahalleleri yerine bir milyon, eski evler yerine iki milyon, eksikliği kapatmak için yedi milyon, yıkılanlar yerine her yıl 30 bin artan nüfusu karşılamak için de 150 bin yeni konuta ihtiyaç olacaktır (73).

Beveridge sonrası durumu tesbit ve yeni teklifler getirmek için kurulmuş olan komisyonun başkanı Seebohm'a göre durum bugün şöyledir (74): Konut hizmeti bugün mahalli idareler açısından; o mahallin konut ihtiyacını tesbit görevi, konutların idaresi, (kiracı seçimi, kira tesbiti, sağlık şartlarına uymayan ya da yoğun şartlarda yaşayanlara, büyük ailelere öncelik vermek) nüfusun muhtaç kesimleri için (yaşlı, hastalıklı, babasız aileler gibi) konut temini biçimindedir (75). Ayrıca sefalet mahallelerinin temizlenmesi, fazla barınma yoğunluğuna mani olma, inşa ederek ya da satın alarak konut temini, konutlarını yenileyeceklere yardımlar ve konut satın alacaklara krediler vermek gibi genel fonksiyonlar da bu arada söz konusudur.

---

(73) Cullingworth, J.B. (Housing and Local...) s. 54-55.

(74) Seebohm, F... Chairman, Report of the Committee on Local Authrity and Allied Personal Social Services, HMSO, Cmnd. 3703 London 1968. s. 271-275.

(75) Bentley, D.J., Lawson F.H... Constitutional and Administrative Law. Butterwoths, London 1961, s. 249-250'de belirttiği gibi yaşamaya elverişsizliği tesbitte şu unsurlar gözden geçirilmektedir. Tamir durumu, dayanıklılık, rutubetten muafiyet, tabii ışık alma, havalandırma, akar su temini, lâğım ve sağlık kolaylıkları, yiyecek, içecek, saklama kolaylıkları. Ayrıca Bak. Eddey, K.J. a.g.e., s. 117-118. Buna 12 puan sistemi denmektedir. Bak. UK Ministry of Housings and Local Government, Report of the Committee on Housing (Milner Holland) HMSO Cmd. 2605 London March 1965, s. 116-117.

Konut idareleri ise 82 tane County borough ile 1.300 tane non-county borough, şehirsel ve kırsal district - council'dir. Londra'da ise bu görev Greater London Council, Şehir Kurumu ve 32 London Borough Council arası paylaşılmıştır. Bu idarelerin nüfusu 500'den 8 milyon'a (Greater London Council) kadar değişir. Sınırları içinde 10.000'den fazla konuta sahip olan mahalli idare sayısı 37,500'den az olan ise 277'dir.

Gerçekten sorumlu tek memur da sağlık memurudur (bu bir doktordur).

Mahallî idareler 4 milyondan fazla ev ve kat'a sahiptirler ve ülkenin tüm konut stokunun dörtte biridir bu. Bu sayının yarısından fazlası İkinci Dünya Savaşından sonra yapılmıştır.

Sefalet mahallelerinin ortadan kaldırılması, şimdi olduğu kadar daha uzun yıllar da başlıca sorun olacaktır. Diğer bir önemli sorun multi-occupation'dur. Aşağı yukarı 3 milyon evde tuvalet, banyo, sıcak ya da soğuk su yoktur. 1949'dan bu yana 1 milyon bu tip konut iyileşme yardımı görmüştür. Mahallî idareler kiracı seçmede puan sisteminin kullanmaktadırlar ve konut ihtiyacı kriterini bundan elde etmektedirler.

Yerleri değiştirilen aileler ya yeni şehirlere (ki burada konutlar geliştirme korporasyonlarının malıdır ve onlarca idare edilmektedir) ya 1952 kanununa tabi genişlemiş şehirlere (ki buralarda konutlar nüfus ithal eden district council'ların malıdır) ya da taşmayı karşılayan alanlara (ki burada konutlar nüfus ihraç eden idarenin malıdır) taşınmaktadırlar.

Ayrıca yaşlıların konutlara yerleştirilmesi de önemle ele alınan bir problemdir; mahalli idarelerin 40.000 kadar tek odalı meskeni vardır ve yaşlılar için konut talebi artmaktadır. Fiziksel sakatlığı olanlara özel konut inşası ise mahalli idarelerin kanunî mecburiyetlerinden değildir.

Kamusal konut ihtiyacını karşıladıktan başka mesken almak isteyenlere de kredi veren mahalli idarelerin faaliyetleri yanı sıra, «Yapı Kurumlarına» (Building Societies) da rastlarız. İngiltere'de. Bunlar özel mesken yapımının finansmanında önemli kaynak olmuşlardır ve 1871'den beri mevcutturlar. Bunlardan ipotek karşılığı elde edilebilen ikrazların, en çok kullanılan şekli yıllık ödemelerle itfa edilen yirmi yıl vadeli, değerin % 75'i karşılığı verilen ikrazlardır (76). İngiltere'-

(76) Bak. Wendt, P.F. a.g.e., s. 48-52.

de bütün yapı kurumlarının mevcut değerler toplamının dörtte üçünü elinde tutan bir de Yapı Kurumları Birliği vardır. Yine özel mesken satın alabilmek için başvurulan yollardan biri de Hayat Sigortası şirketleri ikrazlarıdır. Poliçe sahiplerine ve meskeninin ipotek edilmesi yoluyla teminat verenlere önemli miktarlarda ikrazlarda bulunur bunlar (77). Kendi evinde oturmak istiyen ve konut satın alan kişilere yapılan bir başka yardım da, ipotek ilişkisi içine girenlere, ödedikleri faizler için, vergi muaflıkları yoluyla yapılan yardımdır (78).

Fertlerin teşkil ettikleri konut şirketlerine (Housing Associations) yardımcı olmak üzere 1964 yılında hükümet bir de Millî Konut Kurumu (Housing Corporation) meydana getirmiştir (79). Başlangıç sermayesi 50 milyon sterlin olan bu kurum, konut bakanlığının kredileri ve yapı kurumlarından alınan borçlarla, konut şirketlerince kullanılabilecek sermayesini 300 milyon sterline çıkarmıştır. Amaç «maliyet kirası» ile kiraya verilebilecek konutlar yapacak konut şirketlerinin gelişmesine yardımcı olmaktır (80). Yani özerk bir kuruluş olarak düşünülen ve kiralık ya da müşterek mülkiyetteki konut inşasını teşvik etmek için konut şirketlerine malî yardımda bulunacak konut kurumu ile bu plân içinde yapı kurumları (ki bunlar yukarıda da görüldüğü gibi bugün ipotek karşılığı para temin etmenin başlıca kaynağıdır) 1964 kanunu çerçevesinde ortak olarak çalışacaklardır. Her plân için yapı kurumları sermayenin üçte ikisini, konut kurumu ise üçte birini verecektir. Kurumun yardım edeceği yapı kurumlarının sosyal konutlarla uğraşma zorunluğu da yoktur (81).

Bu şirketlerin başarıya ulaşacağı düşünülmüş fakat bu, şimdiye

---

(77) Aynı Eser, s. 52.

(78) Rose, H. a.g.e., s. 50.

(79) Ve Kamusal Konut kavramını kara Avrupası sosyal konutlarına yakınlaştırma rolü oynarlar.

(80) Rose, H. a.g.e., s. 54. İmalât kirası ile konut sağlayan şirketler bazan müşterek mülkiyet planları ile karıştırılmaktadır. Halbuki bunlar maliyetin (pooling) göllendirilmesi, birleştirilmesi yoluyla daha ucuz konut sahibi olmayı mümkün kılan birliklerdir. Genel olarak konut şirketleri için Bak. Willmott, P. a.g.e., s. 111, Donnison, D.V. (Government...) s. 117 ve Bak: Ministry of Housing, and Local Government, Housing Cmnd. 2050 HMSO London May 1963, s. 7-9. Needleman, L. a.g.e., s. 129-134 ve Milner Holland Raporu s. 31-36.

(81) Marshall, T.H. (Social Policy...) s. 162. «Sosyal konut kavramı eğer varsa», der Marshall «bu ancak Council House'lar için kullanılabilir.».

kadar mümkün olmamıştır (82).

Özetle: İngiltere'de sağlık koşullarıyla ilgili olarak ortaya çıkan konut problemi, kamu sağlığının bir parçası olarak gelişmiştir. Savaşla problem önem kazanmış, inşaatın durması, kiraların dondurulması ve savaşanlara konut temini sözü verilmekle, İngiliz konut politikası sosyal hizmet niteliğine bürünmüş, sorumluluk mahalli idarelere yüklenmiştir. İlk hedef «Çalışan sınıfa konut» temini olmuştu (82 a). Mahalli idarelerce bir yandan sağlıkla iglili olarak «sefalet mahalleleri temizleniyor» bir yandan yeni konut yapılıyordu. Konutların yaşamaya elverişsiz olması, ya da sağlığa zararlı olması hallerinde, mahallî idareler ya o alanı (clearance area) temizlenecek olan ilân ederler, ya da (redevelopment area) yenileme alanı ve bu faaliyetleri ya malikler üzerlerine alırlar ya da mahalli idareler (83). Mahalli idareler de geliştirmeler yapmak üzere toprak istimlâk edebilirler. 1949 konut kanunundan, çalışan sınıf kavramı çıkarılmış ve İkinci Dünya Savaşı sonrası (84) hedef «genel ihtiyacın karşılanması» olmuştu (85). Bugün de mahalli idareler her sınıf için konut temini durumundadırlar. Fakat kira geri ödenmesi yolu ile kamusal konutlar sosyal hizmet rollerini muhafaza etmektedirler, yoksa mahalli idarelerin konut sağlaması demek herkesi düşük kiralı konut sahibi etmek demek değildir. İhtiyaçlar ölçülmekte, kiradan da orantılı bir kısmı geri ödenmektedir (rent rebate). Bu devirde «Her aileye bir ev» fikri benimsenmiştir. Sonra 1956'da özel konulara geçilmiş, yine sefalet mahalleleri ve yeni şehirler ele alınmıştır. 1961'de ise yine genel yardımlara dönülmüştür; fakat problemli alanlar, temizlik, yıkma, yenileş-

---

(82) Rose, H. a.g.e., s. 54.

(82a) Bk. I. Bölüm dipnotu 160.

(83) Jackson, W.E... Local Government in England and Wales, Penguin Books, London 1966 4th ed. s. 101. ve Eddey, K.J. a.g.e., s. 118-119.

(84) İkinci dünya savaşı sonrası tarihsel gelişimini toplu biçimde görmek için Bak. Milner Holland Raporu s. 12-49.

(85) Adil kira (fair rent), rent rebate, rent pooling gibi kavramlar ise kullanılan kavramlardır. Rent rebate sistemi ile kiraların ailelere göre ayarlanması sağlanıyor ve diğer bir usul olan farklı kiralar (differential rent) pek fazla uygulanmıyor. Howe, G... Reform of the Social Service, Conservatism in the Post-Welfare State Principles in Practice, CPC No. 223 London 1961 Bow Group Essays, s. 72'de bunu gerçekleştirmek gerektiğini söyler. Ayrıca Clarke, J.J. ise a.g.e., s. 178 de kiranın ekonomik piyasa kirası olmasını ve rent rebate'in kiracının malî durumu ile orantılı olmasını tavsiye eder.

tirme ve fazla yoğunluğu ortadan kaldırmaya öncelik tanınmıştır (86).

Konutların yoğun bir biçimde iskân edilmesine izin verenlere karşı da müeyyideler uygulanmaktadır. Ayrıca yine tek tek konutların elverişsiz olması halinde de maliklere iyileştirme kredileri verilmektedir (87). Savaştan zarar görmüş alanları geliştirmek ya da kötü plânlanmış yerleri düzeltmek üzere mahalli idareler (reconstruction area) imar alanı da ilân edebilirler. Böylece görmekteyiz ki konut son yıllarda önemli bir mahalli idare hizmeti haline gelmiştir ve İngiltere'deki konutlarını dörtte biri kadarı mahalli idarelere aittir. Bakana (88) düşen görev de her yıl bütçeden ne miktar yatırım yapılabileceğini ve ne miktar yeni konut yapabileceklerini mahalli idarelere bildirmektir. Hükûmet adına, konut idarelerinin kredi isteklerini o kabul eder veya reddeder. Hiçbir konut idaresi kendi yıllık bütçesinden bu hizmeti karşılayamaz (89). İnşa edilen konuta kiracı olmak için ise her mahalli vergi verenin direkt hakkı yoktur. Talepler mahalli idarece (council'da) takdir edilir. 1957 kanununa göre sağlık şartlarından yoksun ya da fazla yoğun barınma şartlarında yaşayanlara, büyük ailelere ve yetersiz şartlarda yaşayanlara seçimde öncelik tanınır (90). Her mahalli idarenin bekleme listeleri (waiting list) vardır ve puan sistemi uygulanır.

---

(86) Forder, A. a.g.e., s. 114-115. Bu faaliyetler iki yönde ele alınabilir: Kiracı seçimlerini düzenleme; şartların gelişmesini ele alma. Bu ikinci alanda yaşanmaya elverişsiz konutların kapatılması ve temizlenmesi çok önemlidir. Cullingworth J.B. (Housing Needs...) s. 53'de yılda 200.000 evin yıkılması gerektiğini, ancak böylece 1978'de 1877 den önce inşa edilen bütün konutların ortadan kalkmış olabileceğini söyler. 1919'dan bu yana yapılan 7 milyon konutun da 600.000'i yıkılmış bulunmaktadır. Eski kriterler (fitness standart) bugün için çok dardır, şimdi ölçü olarak daha çok standart konfor (amenities) aranmaktadır. Bak. Schorr, A.L. a.g.e., s. 117-119. Eski binaların tamirine önem verilmektedir. Fazla kalabalık evler tasfiye edilmektedir. Multi-occupation da buna eklenmiştir. Kalabalık kanunla tarif edilmiştir. Ayrıca Bak. Milner-Holland raporu, s. 70-97.

(87) Jackson, W.E. a.g.e., s. 102.

(88) Mahallî Konut İdareleri ile Bakan ve Merkezî İdare arası ilişki için Bak. Griffith, J.A.G. a.g.e., s. 220-221, 235-257, 261-287.

(89) Eddey, K.J. a.g.e., s. 110. Fakat bir kere inşa edilince, konutların kiralanması, kira haddi, kiracılık şartlarını mahallî idareler kararlaştırırlar, a.g.e., s. 111.

(90) Aynı eser, s. 111.

Ayrıca konutlar yanı sıra, lokanta, çamaşırhane, dükkân gibi kolaylıklar da yapabilir mahalli idareler.

Kiralar yöreden yöreye değişir. 1968 (Prices and Incomes Act) kiraları yükseltmede merkezi hükûmetin tasdikini şart koşmuştur. Mahalli idare kiralarda da, takdir yetkisini kullanır, fakat adil ve mantiki olmak zorundadır (91).

Ayrıca mahallî idareler bu konutların kiracılarına satabilir ya da uzun vadeli kiraya da verebilirler. Satın almak isteyen bir kiracı için «Council % 95 ya % 100'e kadar bir de ipotek» sağlayabilir (92).

Merkezi hükûmetin mahallî konut idareleri üzerinde bir düzenleme fonksiyonu, bir tavsiyede bulunma fonksiyonu ve öncelik alanlarında bir de aktif rolü vardır. Bu yetkiler, yatırılan paranın karşılığının alındığının kontrolü, seçilen yerin en elverişli yer olduğunun denetimi, seçilen yoğunluğun iktisadî değerinin ve plânın gerçeklere uygun bir gelişme gösterip gösteremeyeceğinin denetimi gibi hususlardadır (93). Bugün merkezi hükûmet açısından önceliklerin sefalet mahalleleri ile savaş, fazla kalabalığı dağıtma ve yaşlılara barınak temini olduğunu görürüz (94).

Bütün bu olumlu gelişmelere rağmen Avrupa'da en düşük konut yapımı hızı İngiltere'de, konuta yapılan yatırımlarda oldukça düşük. Mahalli idarelerin bekleme listeleri gittikçe uzamakta (95), evsizler

---

(91) Aynı Eser, s. 112. Burada önemli bir mahkeme kararı zikredilmiştir. Summerfield v. Hampstead Borough Council (1957).

(92) Aynı eser, s. 114. Mahallî idarelerin ayrıca iki hesabı da vardır: Housing revenue account (konut gelir hesabı) ve housing repairs account (konut tamir hesabı).

(93) Griffith, A.A.G. a.g.e., s. 287.

(94) Aynı Eser, a.g.e., ş. 288. Bugün merkez, mahallî idarelere inşa izni verirken önce 135 öncelik alanının (Birmingham, Nottingham gibi) isteklerine, sonra yeni şehirlere taşmalara, sonra da yaşamaya elverişsiz konutların yenilenmesi ile yaşlılara konut yapımına öncelik tanımaktadır. Zaten bugün yeni ev yapımından tamire doğru bir kayma var. (Temmuz 1969'da Bakanlıkla yapılan temaslardan öğrenilmiştir).

(95) Örneğin, Lambeth (Londranın bir borough'sı) kanut idaresinden aldığım bilgiye göre, bekleme listelerinde 11.500 kişi ve ellerinde 15.000 dosya var. Önce temizleme alanlarından açıkta kalanlara yer verildiğinden zaten listede çabuk ilerlemek mümkün değil. Greater London Council'da Lambeth'den gönderileceklere yılda 340 hanelik bir kota tahsis etmiş. Lambeth dahilinde 22.000 konut GLC'nin, 16.000'de Lambeth İdaresinin. Konut Programı burada 7 yıllık bir süre içindi. Şimdilik ko-

artmakta ve kiralık konut sayısı azalmakta, konut şartları da oldukça bozuk (96). Hem idarî hem malî büyük değişikliklerin gerekli olduğu söyleniyor (97). Arsa kıtlığı ve pahalılığı sonucu kurulan arsa almaya yetkili Land Commission'ın kurulmasından önceki safha Dünya ölçüsünde yankılar uyandıran Barlow Raporu'na sahne olmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan arsa fiatlarındaki değer artışının topluma mal edilmesi fikri İşçi Partisi 1964'de işbaşına gelince yeniden önem kazanmış ve Land Commission kurulmuştur. 1967'de. Artan değerin % 40'ını kamuya mal etme çalışmaları yapılmış, böylece toprak arzı sağlanmıştır. Ayrıca bu komisyonun kamu idarelerine arsa temin etme görevi de vardır (98).

Fakat Greve'in belirttiğine göre arsa komisyonu da başarılı bir sonuç elde edemediği gibi, şehirsel araziye de mahalli idarelerce sahip olunması gerçekleştirilememiştir (99.)

Acaba Türkiye'de bu önemli problem ne şekilde ele alınıyordu ve 1961 sosyal devletinde bir sosyal kamu hizmeti haline gelen sorun nasıl çözümlenmeye çalışılıyor? Varılan nokta nedir?

---

nutların % 36'sı mahallî idarenin, 5 yıl içinde % 40'a çıkacak deniyor. 1969-1970 yılında

700 sefalet mahallesinden (bu kanunî ödev),
460 yeniden yapım alanında,
150 tahvil yoluyla,
50 özel haller,
150 evsizlerden,
80 yıkılan evlerden
150 geliştirmeden,
200 bekleme listesinden
1950 kişi konut sahibi olacaktır.

(96) Cullingworth, J.B. (Housing and Local...) s. 177'de 1966'da İngiltere'de 15 Milyon konut olduğunu, bunların 750.000'inin Slum Clearance programına alındığını, fakat 6 milyonunun 1. dünya savaşından önce yapıldığını, 1 milyonunun yüz yıllık olduğunu, 2,5 milyonunun banyosuz, 1,5 milyonunun helasız, 4 milyonunun ise akar sıcak susuz olduğunu söyler.

(97) Konut ve Mahallî İdareler Bakanlığı da Muad Raporuna katılarak daha az sayıda daha büyük alanları kapsayan mahallî idarelerin daha yeterli olacağı kanısında. Bugün çok fazla sayıda konut idaresi var, deniyor. (Temmuz 1969'da yetkililerle yapılan görüşmeden).

(98) Yavuz, F... Şehirleşme ve Arsa Sorunlarımız. 10. İskân ve Şehircilik Konferansları, (teksir), 3 Nisan 1969. s. 12'de bunu Batı Demokrasileri açısından en ileri bir adım olarak nitelendirir.

(99) Greve, J. a.g.e., s. 31-34.

II. Türkiye'de Konut Problemi ve Çözümü :

Bu bölümde Cumhuriyet Türkiyesi'ndeki konutla ilgili gelişmeleri gözden geçirirken özellikle 1961 Anayasasından önceki devreyi ve 1961 Anayasası ile başlayan plânlı kalkınma devresini ayrı ayrı ele aalcağız. Bizim için önemli olan devre bu ikinci devredir. Bir kere Türkiye'de Sosyal Devletin kesinlikle kabulü bu devreye rastladığı gibi, gerek konuta Anayasada yer vererek gerekse Kalkınma Plânlarında bu konu özellikle düzenlenerek bir sosyal hizmet olarak konut bu devrede kabul görmeye başlamıştır.

Genel gelişmeyi ve yaşamanın tutumunu göstermek bakımından bu çok yönlü sorunun doğrudan doğruya ya da dolayısıyla ele alındığı mevzuata da bir göz atmakta fayda olacaktır.

Türkiye'de konut sorunu şehirleşme ile önem kazanmış ve daha ziyade bir gecekondu problemi olarak ortaya çıkmıştır (1). Bizde sefalet mahalleleri (slum) problemi belki gecekondu kavramını kullanıak bir şey ifade edebilir (2).

1. 1961 Anayasası'ndan Önceki Dönem

Fehmi Yavuz «Şehircilik» kitabında, «Fakirlerle kimsesizlerin ve yolcuların yatmasına mahsus yerler» le, «memur evleri» gibi hizmetlerin idare ve finansmanının tarihte vakıflarla karşılandığına işaret eder (3).

---

(1) Donnison, D.V... Architecture and the Housing Programme. Architectural Journal, March 1963, in Essays on Housing, s. 70-74'de sanayileşmekte olan ülkelerde büyük şehirlerde toplanan ve hızla artan nüfusun barınmasını temin etmenin ve endüstri merkezleri yaratıp geliştirmenin başlıca problem olduğunu söyler. Bu gelişme kendi kendine konut problemini halletmez, bilakis hükümet müdahalesini gerekli kılar.

(2) Genel olarak Bak. Keleş, R... Türkiye'de Konut Kooperatifleri, Kooperatifçilik İlkeleri ve Sosyal Konut Politikası Açısından, İmar ve İskân Bakanlığı, Mesken Genel Müdürlüğü, Sosyal Araştırma D-8 Sosyal Araştırmalar 1. Ankara 1967, s. 34-37.

Yavuz, F... Şehircilik. Ankara Ünv. S.B.F. Yayınları, No. 148-125. İskân ve Şehircilik Enstitüsü No. 12. Sevinç Matbaası Ankara 1962, s. 256-274.

Slum ve gecekondu hakkında ilginç bir inceleme için Bak. Yörükan, T... Gecekondular ve Gecekondu Bölgelerinin Sosyo-Kültürel Özellikleri. Sosyal incelemeler 1. İmar ve İskân Bakanlığı, Mesken Genel Müdürlüğü, Sosyal Araştırma Dairesi, Ankara 1968.

(3) Yavuz, F. a.g.e., s. 226-227.

Mahalli idarelerce de konut hizmetinin ele alındığı görülmektedir. Fakat belediyeler ve köyler ayrı ayrı düzenlenmiştir ve «Belediye hizmetlerinin geilr durumlarına göre mecburî ve ihtiyarî olarak ayrılması, para kıymetindeki düşme yüzünden anlamını tümden yitirmiş, İkinci Dünya Savaşı ile beraber şehirleşme çok hızlanmış, yıllık nüfus artışı % 3'e yükselmiş, arsa fiatları artmış, teknolojik geilşmeler hizmetlerin etki alanını genişletmiş ve bölge ölçüsünde çalışma ihtiyacı artmıştır» (4).

Köylerde de bina yapımı ruhsata tabidir. Fakat köyler imar kanununun kapsamına girmezler.

Türkiye'de Belediye Kanunu ile aynı günlerde kabul edilmiş olan 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (4 a) konutla *sağlık yönünden* ilgilenmektedir. 250. maddesi yeni yapılar için ruhsatiye alınırken yapılacak kontrol 252. maddesi ise tamamlanan yapılarla ilgili sağlık kontrolünden bahsetmektedir. Gerekli sağlık şartları ve konutlarda yapılacak sağlık kontrolü ile ilgili çeşitli hükümleri maddelerinde toplamıştır. Örneğin nüfusu 50 binden fazla olan şehirlerde belediyeler, «...... ikametgâhların sıhhî şartlarını daima nazarı teftişte bulundurmak üzere bir meskenler idaresi tesisine mecbur tutulmuşlardır. Yavuz'un belirttiği gibi söz konusu teşkilât şimdiye kadar 1960 sayımına göre sayısı 27'yi bulan 50 bin'den fazla nüfusu olan şehirlerin hiçbirinde kurulup çalıştırılamamıştır (5). Ayrıca İmar Kanununun (5 a) 16. maddesi de «Yapı bitince kullanılabilmesi için belediyeden izin alınması mecburidir. Yapı, mal sahibinin yazılı isteği üzerine fen ve sağlık mensuplarınca muayene edilerek ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen ve sağlık bakımlarından mahzur görülmediği takdirde, kullanma izni verilir. Yapının tamamı her hangi bir sebeple bitirilmemişse, ruhsat ve eklerine uygun olarak tamamlanan bir kısmının kullanılmasına, yapılan muayenede fen ve sağlık bakımlarından mahzur görülmediği takdirde izin verilebilir» der.

1930 tarihli Belediyeler Kanununun (5b) 15. maddesi bedediyele-

---

(4) Aynı Eser, s. 231-232.
(4a) R.G. 6 Mayıs 1930 s. 1489.
(5) Yavuz, F. a.g.e., s. 257.
(5a) R.G. 9 Temmuz 1956 s. 9359.
(5b) R.G. 14 Nisan 1930 s. 1471.

rin mecburî ve ihtiyarî görevlerini saymakta ve bunlar arasında 68 no'lu fıkra konuta ilişkin bulunmaktadır.

> «*Ucuz belediye meskenleri yapmak* ve belediye namına inşaat yaparak *icar etmek,* belediyenin inkişaf ve tevessüe müsait mahallerinde arazi alarak yeni plana göre tanzim etmek ve yeniden inşaat yapmak istiyenlere *satarak ihtikâra mani olmak.*»

Fakat ne yazık ki bu belediyenin ihtiyarı görevleri arasında yer almakta (m. 17) ve belediyeler ancak m. 19'a göre;

> «Kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsatı icra ederler.»

Belediyeler mecburî vazifelerini yerine getirmedikçe de ihtiyarî vazifeler için bütçelerine tahsisat koyamazlar (M. 18). Bu durumda 76 fasıdla liste usulü ile sıralanmış ve 62 tanesi mecburî olan ödevlerini yerine getirip bir de ihtiyarî işler için tahsisat ayırabilmenin imkânsız olacağı ortadadır (6).

1933'de hazırlanan 5 yıllık kalkınma plânı içinde konut sektörüne yer verilmemiş, ulusal ekonomi ile ilişkisi kurulmamıştır. Fakat konut probleminin önemi ve hayatiliği arttıkça bazı tutum değişiklikleri de olmuş ve 1950 yılında 5656 sayılı bir kanunla (6a). Belediye Kanununa bazı maddeler eklenmiştir. Şöyle ki;

> EK MADDE 1 — Belediye meclisleri lüzum ve ihtiyaç gördükleri takdirde *belediye meskenleri yapmak* ve bu meskenleri belde sakinlerine *kiraya vermek* veya *satmak* işlerini *mecburi belediye hizmetleri arasına koyabilirler.*
>
> Belediyeler bu maksadı sağlamak üzere bütçelerinde gerekli paraları ayırmak suretiyle *döner sermaye tesisine*

---

(6) Bak. Aynı Eser, s. 258. Ayrıca Türkiye'de Mesken Problemi adlı reform çalışmasında s. 35'de «içtimaî bakımdan belediyelere tevdi edilen rolün çok önemli olabileceği muhakkaktır. Maalesef, kanun belediyelere bütçelerini beslemek imkânını vermemiştir. Daha da kötüsü belediyeler masraflarının büyük bir kısmı için Devlete bakmaktadır. Hal ve keyfiyet böyle olunca 68. madde bir temenniden ileri geçmemektedir.» denmektedir.

(6a) R.G. 31 Mart 1950, s. 7471.

ve kurulmuş veya kurulacak *yapı ortaklıklarına katılmaya yetkilidirler.*

Belediyeler bu kanuna göre yapacakları işlerde Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu hükümlerine bağlı değildirler.

EK MADDE 2 — Belediyelerce yaptırılacak evlerin tipleri, satış ve kira şartları ve kendilerine temlik yapılacak kimselerin vasıf ve tevcih sıraları belediye meclisince düzenlenecek bir yönetmelikle tesbit olunur.

Durumları 5218 sayılı Kanun hükümlerine uyan kimselere de bu kanun hükümleri dairesinde mesken sağlanabilir.

EK MADDE 3 — Belediye Meclisleri, 1580 sayılı Belediye Kanununun 5116 sayılı kanunla değiştirilen 110 uncu maddesinin 19. uncu fıkrasında yazılı gelir kaynağı hasılatından; muhtaç asker ailelerinin yıllık ihtiyacı karşılandıktan sonra arta kalmış ve kalacak kısmın dörtte üçünü bu kanunda yazılı işlere tahsis etmeye yetkilidirler.

Ne yazık ki bunun da yaygın ve etkili bir uygulamasına rastlanamamaktadır.

Yavuz'un belirttiği gibi «Türkiye'de şimdiye kadar, konut politikasının ana çizgilerini, bu alanda başvurulacak yol ve yöntemleri bir arada ele alan herhangi bir kanun çıkarılmamıştır.» (7). 7116 sayılı İmar ve İskân Bakanlığı Kuruluş ve Vazifeleri Hakkındaki Kanun (7 a) ile «memleketin bünyesine uygun mesken politikası esaslarını tesbit etmek ve tatbikini sağlamak» (M. 2) görevi, bu Bakanlığa verilmiştir. Mesken Umum Müdürlüğü de Bakanlık Teşkilâtı içinde yer almıştır. Genel olarak uygulanan 1956 tarihli İmar Kanunu da yapıları ruhsata bağlamıştır; ayrıca madde 22'de; «yapı, islah edilemiyecek ya da esasen ruhsat verilmeyecek yapılardan ise, keyfiyet mal

---

(7) Yavuz, F. A.g.e., s. 267. 1962 Baskısı olan bu kitapta «hazırlık çalışmaları çok ilerlemiş ve yakında T.B.M.M.'ne sunulacak olan Konut Kanunu Tasarısı» denmekte ve 8 yıllık bir süre içinde, yine duyduğumuza göre bir kere meclise gelip kadük olan tasarı yine Meclise gelmiş bulunmaktadır.

(7a) R.G. 9 Temmuz 1956 s. 9359.

sahibine tebliğ ile .... yıkma kararı istenir.» Konu ile daha yakın ilgisi olan M. 48 ise;

> «İmar ve yol istikamet planları içinde olan, yolu ve sair belediye tesisleri tamamlanmış ve belediye hizmetleri götürülmüş bulunan yerlerde *10 yıldan beri boş duran arazi ve arsalarla* içerisinde bir kısmı yanmış, yıkılmış veya iskana elverişsiz hale gelmiş bina bulunan yerlerden belediye meclislerince tesbit edilenlerin sahiplerine bu yerlerde imar planında tesbit edilmiş olan esaslara uygun *inşaat yapması tebliğ edilir* ve keyfiyet siciline işlenmek üzere tapu sicil muhafızlığına bildirilir. Bu yerlerin satışı halinde yeni malik aynı şartları kabul etmiş sayılır. Tebliğ tarihinden itibaren *beş yıl içinde plana uygun inşaat yapılmadığı takdirde istimlak olunur.* Bu yerlerde de belediyece iki yıl içinde plana uygun inşaata başlanır veya bu şekilde inşaat yapmak şartiyle satılır.» der (8).

Ayrıca yıkılacak derecede tehlikeli yerler tamir edilmek veya yıkılmak için malike tebliğ edilir; hiçbir şey yaptırılmazsa yıktırılır. (M. 50).

1961 Anayasası öncesi devrinde yukarıda gördüğümüz Genel yetkiler yanı sıra bazı değişik sınıflar ve gruplar için de konut sorunu ele alınmıştır; bunları özel olarak memur, subay, göçmen, köy ve işçi konutları olarak ve genel olarak da gecekondular olarak inceleyebiliriz (9).

1944 yılında 4626 sayılı kanunla (9 a) Bayındırlık Bakanı «lüzum görülen yerlerde *memurlar* için mesken yaptırmağa ve bu mak-

---

(8) Bu istimlâk salâhiyeti yine belediyelerin mâli imkânsızlıkları sebebiyle işleyememiştir. Zaten bu şekildeki arsalar ancak 15 yıl boş durduktan sonra inşaata zorlanabileceğinden istenilen netice yine de alınamıyacaktır. Bak. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilâtı, Konut Sektörü Ankara, 1962, s. 19.

(9) Ankara açısından bu konu daha 1928'de ele alınmış... «memurin apartmanları»... «vekâlet ve devair binaları» için... taahhüdat icrasına ve bu miktarda bono ihracına Maliye Vekili yetkili kılınmıştır. Bak. Yavuz, F. a.g.e., s. 268. Bir yıl sonra da Ankara'daki memurlara mesken ödeneği vermek yolu tutulmuştur. 1951'de bu ödenek son bulmuştur.

(9a) R.G. 22 Temmuz 1944 s. 5763.

satla 25 milyon lirayı geçmemek ve malî programı, taahhüde girişmeden evvel Maliye ve Nafıa vekaletlerince müştereken tayin ve tesbit edilmek üzere gelecek yıllara geçici taahhüde girişmeye ...... mezun» kılınmıştı (10).

1960 tarihli bir kanunla da Bakanlar Kurulu *«emekliye ayrılan subaylara* kendi paraları mukabilinde ve borçlanma suretiyle, Emlâk Kredi Bankası marifetiyle toplu mesken sitelerini yaptırmak üzere gerekli yardım tedbirlerini almağa» yetkili kılınmıştır (11). Yine aynı yıl başka bir kanunla da «Subay, asker memur ve astsubaylara .... 540 milyon liraya kadar Millî Savunma Bakanlığı Jandarma Subay, askerî memur ve astsubaylarına ise .... 60 milyon liraya kadar Bayındırlık Bakanlığı gelecek yıllara geçici yüklenmelere girmeğe yetkili» kılınmıştır.

Göçmen ve aşiretlerin de iskânı problemi konut problemine değinmektedir. 1946'dan itibaren bu konu düzenlenmiştir. Bugün İmar Bakanlığı, Toprak ve İskân Genel Müdürlüğü göçmen konutları ile ilgilenmektedir (12).

Köy Konutları şimdiye kadar yurt ölçüsünde ve tüm olarak ele alınmamıştır (13).»

İşçi Konutlarına gelince, 1949 İhtiyarlık Sigortası Kanununa ve İşçi Sigortaları Kurumu Kanununa göre işçi konutlarına malî yardımda bulunma imkânı sağlanmıştır. İşçi konutlarına kendi açma işini de İşçi Sigortaları adını Emlâk Kredi Bankası idare etmiştir (14). Bu-

---

(10) Yavuz, F. a.g.e., s. 268. Yavuz'un belirttiği gibi 434 memur konutunu içine alan, Ankara'daki Saraçoğlu (Namık Kemal) Mahallesi de bu kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılmıştır. Yine Bak. Keleş, R. Türkiye'de Sosyal Konut Politikası. Ank. Ünv. S.B.F. Dergisi, Cilt. XXI. No. 2. Haziran 1966, s. 185-186.

(11) Aynı Eser, s. 269. Bk. R.G. 30 Aralık 1960 s. 10694.

(12) Aynı Eser, s. 271. Ayrıca âfetlerle ilgili konut sorununa aynı Bakanlığın Mesken Genel Müdürlüğü bakmaktadır. Ayrıca Bak. Keleş, R. (Türkiyede Sosyal Konut...) s. 186.

(13) Yavuz, F., a.g.e., s. 27.

(14) Aynı Eser, s. 271. Yeni duruma göre 1962'den bu yana bu işi Kurumun kendisi yapmaktadır. İleride de göreceğimiz gibi ilgililerin işini kolaylaştırmak üzere «işçi mesken kooperatiflerinin teşekkül tarzı ve kredi taleplerinin karşılanması için takibi gereken muamele usulü hakkında» bir izahname hazırlanmış bir de talimatname çıkarılmış ve usul düzenlenmiştir. 1961 Anayasasından sonraki dönemi incelerken bu konuya dönülecektir.

günkü durum 1961 Anayasasından sonraki dönem incelenirken ele alınacaktır.

Devlet İktisadî Teşekkülleri, bu İhtiyarlık Sigortası fonundan ve kendi imkânlarından faydalanarak işçilerin ve personelinin konut problemini ele almışlardır (15).

«İkinci Dünya Savaşı, 1960 Mayıs'ına kadar süren devrenin başlangıcı olmuştur; enflasyon, arsa spekülasyonu ile konut sıkıntısının Ankara'dan başka yerlere yayılması, kira kontrolü, gecekonduculuk, hızlı şehirleşme, nüfusun daha yüksek bir oranla artmaya başlaması .... hep bu devreye rastlar» (16).

Bu devrede önem kazanan ve hâlâ halledilmekten çok uzak bulunan bir sorun da *gecekondu sorunudur*. Gecekondular zaruretin doğurduğu bir hal olarak ortaya çıkmışlardır (17). Ve nüfus artışının ve köylerden şehre göç hareketlerinin ve süratli şehirleşmenin ortaya çıkardığı bir sorundur. «Gecekondu imar mevzuatına aykırı olarak ve çoğunlukla en ilksel konfor ve sağlık şartlarından yoksun bir şekilde alelacele yapılmış olan konutlardır. Bunların pek çoğu kamu tüzel kişilerinin ya da özel kişilerin mülkiyet hakkına tecavüz suretiyle yapılmaktadır (18).» Gecekondu, Kanunla, 1961 öncesi döne-

---

(15) Aynı eser, s. 274.

(16) Yavuz, F. a.g.e., s. 296.

(17) Öğretmen, İ... Ankara'da 158 Cecekondu Hakkında Monografi. Yavuz, F. Gecekondu Önsözü. Ank. Ünv. S.B.F. Yayınları 69-51, İskân ve Şehircilik Enstitüsü Yayınları 3, Ankara 1957, s. 44.

(18) Yavuz, F. a.g.e., s. 259. Yazar Gecekondu Teriminin İngiltere'de kullanılan Slum (sefalet mahallesi) kavramı ile karıştırılmamasını ister. Gerçekten Slum'lar bir zamanın ortalamanın üzerindeki konutlarıdır ve zaman içinde değerlerinden ve standartlarından kaybetmişler ve iskân şartları da değişmiş, beş altı aileyi barındırır hale gelmişlerdir. İngilizce bir karşılık aramak gerekirse Squatter kullanılabilir. Bak. Abrams, Ch... Housing in the Modern World, Faber and Faber, London 1964 s. 13, 23. Buna çok benzer bir tarif Öğretmen, İ. a.g.e., s. 19'da vermiştir. 1957'de yayınlanan çalışmasında Ankara'nın küçük bir mahallesindeki gecekonduları tetkik etmiş, sayım yapıp, soru sormuştur. Bulguları arasında ev sahiplerinin kiracıdan çok olduğu, s. 33, yıkılan 26 evin 79 defa yıkıldığı (s. 31), 273 ailede 679 çocuk olduğu, (s. 33), 183 evin tek odalı olmasına karşın 6 evin 4 odalı olduğu (s. 34), oda başına 4,24 kişi düştüğü (s. 36), genellikle mutfak ve banyo bulunmadığı ve gazocağı ve maltız kullanıldığı (s. 37), mutfakta kanalizasyon olmadığı (s. 37), sakinlerin çoğunun gecekondu yaparak geçim temin ettiği (s. 38), 158 evin 48'inin tapulu olduğu, 98'inin arsasının tapusuz olduğu ve 12'sinin de tapusunun üçüncü şahıslara ait bulunduğu (s. 40) yer almaktadır.

minde tarif edilmemişti; bu ileride göreceğimiz gibi ancak bugün olmuştur (19).

Bugün yürürlükte bulunmamakla beraber bu dönemde çıkarılmış bazı kanunlara göz atmakta fayda vardır.

İlk Kanun Ankara hakkında 1948 tarihli ve 5218 sayılı (20) özel bir kanundur ki bununla «Ankara Belediyesine gecekonduların durumunu islah veya yeniden konut yaptıracaklara ucuz arsa dağıtmak yetkisi veriliyordu» (21).

Bu kanunun Gecekondularla ilgili kısmı islaha elverişli gecekonduların belediyenin tesbit edeceği esaslara göre tadil edilebileceklerini (M. 2), islâha elverişsiz gecekondu sahiplerine ise saha gösterileceğini (M. 6) söylemekle «gecekondu olup - bittisini kabul etmiş bulunmaktadır» (22). Hükûmet gerekçesi de «Belediye sınırı içinde .... belediye mevzuatına aykırı olarak yapılmış bir çok meskenler vardır. Bunların yıkılması mesken darlığını daha ziyade şiddetlendireceğinden vaziyetlerini kanunî mevzuata uydurmak zarureti ile karşılaşılmıştır. Belediye mevzuatı dışında olup bitenleri bir nizama bağlamak ....» gerekmiştir, demektedir (23).

Aynı tarihte 5228 sayılı Genel bir kanun olan Bina Yapımını Teşvik Kanunu ile ise bu esaslar genellenmiş ve bazı kolaylıklar ve muaflıklar kabul edilmiştir (24).

1949'da 5431 sayılı kanunla (25) ruhsatsız yapıların yıktırılması ile ilgili kesin hükümler yer almış, bunların yıktırılacağı (M. 13) ve bu kanunun yürürlüğü girdiği tarihe kadar kendilerine ait olmayan arsalar üzerinde ruhsatsız olarak yapılan yapılar hakkında 5218 sayılı kanun hükümleri uygulanacağı belirtilmiştir.

---

(19) Başka benzer tarifler için bak. Gencay, M. II. İmar Kongresi... 28.5.1962 - 1.6.1962... T.C. İmar ve İskân Bakanlığı, Ankara 1963, s. 227. Ayrıca aynı Kongre, s. 240. Yine Bak. Fındıkoğlu, Z. F... Erzurumun Şehirleşmesi ve Gecekondu problemi, İst. Ünv. İkt. Fak. Mec. Cilt XXVI, Ekim 1966, Eylül 1967 No. 1-4 Sermet Matbaası, 1969, İstanbul, s. 13.

(20) R.G. 22 Haziran 1948, s. 6938.

(21) Yavuz, F. a.g.e., s. 260.

(22) Aynı eser, s. 261.

(23) İngiltereyi incelerken tarihi gelişimin bir safhasında Slum Clearance meselesinde bu tutuma çok benzer bir tutuma rastlandığı ve tadil ve islâh edilebilecek durumda olanlara ve yeni yapılara öncelik verildiği hatırlanmalıdır.

(24) R.G. 6 Temmuz 1948, s. 6950.

(25) R.G. 11 Haziran 1949, s. 7230.

Bunlardan sonra bu konuda karşımıza çıkan kanun 6188 sayılı 1953'de yürürlüğe giren Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Binalar Hakkında Kanun'dur (26). Bu kanunun gerekçesinde «ruhsatsız bina inşaatına mani olacak kanunî tedbirler takviye edilmiş olmasına rağmen bu halin önüne geçmek mümkün olmamıştır», denmektedir (27). Bu kanunun yayınlanmasından sonra yapılacak gecekonduların inşaat sırasında derhal, iskân edilmiş olması halinde de 15 günlük süre sonunda yıktırılacağı (M. 28) belirtilmiştir. Bu kanundan önce yapılmış olanlar ise (M. 23) bu kanun hükümlerinden faydalanarak tapu sahibi olmuşlardır.

1961 Anayasasından sonraki Sosyal Devlet düzenine geçmeden önce son olarak yine bu dönemde konut problemini irat ve akarı olmayan ve meskeni de bulunmayanlar için bir *sosyal kamu hizmeti niteliği içinde* ele alan 5218, 5228 ve 6188 sayılı yukarıda gecekondu açısından incelenmiş olan kanunların bu yönlerine de bir göz atalım:

Ankara açısından işi ele alan 5218 Sayılı Kanunun 1. maddesi, Ankara Belediyesinin mülkiyetinde bulunan veya bu kanun gereğince mülkiyetine geçecek olan arsalar ve arazinin ...... belirli kısımlarında Belediye Meclisi kararı ile belli edilecek yerleri mesken yapmak isteyenlere .... tahsis ve bina yapıldıktan sonra temlik edeceğini söyler. Aranan şartlar (M. 3) Ankara'da bir yıl oturma, meskeni olmama, başka irat ve akarı olmamadır (28). İlginç bir şartta (M. 4) bir yıl içinde Belediyenin göstereceği tipte mesken yapma ve üç yıl içinde olanı buna uydurma mecburidir (29). Arsa bedeli 10 yılda taksitle ve faizsiz ödenecektir. «Mesken siyasetinin başlıca şartları olan ucuz arsa, müsait kredi ve inşa mecburiyeti, bu kanunda bir ara-

---

(26) R.G. 29 Temmuz 1953, s. 8470. (Bu kanun 5218, 5228, 5503 sayılı kanunları kaldırmıştır).

(27) Yavuz, F. a.g.e., s. 261.

(28) Yavuz, F. ... Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz. Ank. Ünv. S. B.F. Yayınları, No. 21-3. Ankara 1952, s. 78'de derecelendirilmiş tercih sebepleri; Ankara'da bir sene oturmak, meskeni olmamak, evli veya dul olup çok çocuklu olmak, evli olmak, Ankara'da devamlı işi olmak, malî durumu bozuk olmak, olarak belirtilmiştir. Bu planla başarı elde edilmiş ve beş yıl içinde 2900 ev yapılmıştır. Aynı Eser, s. 82.

(29) Yavuz aynı eserde arsa sahiplerinin **anşaat yapmaya mecbur** bırakacak çare ve tedbirlerin önemini belirtmekte ve bu prensibin ancak 5218 sayılı Kanunla mahdut ölçüde Ankara'da uygulanabildiğini ve Yeni Mahallede tatbik mevkiine konduğunu belirtmektedir. s. 68-69, 76.

dadır» (30).

5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanunu ise adından da anlaşılacağı üzere M. 1'deki esaslarla belediyelere devredilecek arsalar ve yine Belediye mülkiyetinde olup da Belediye Meclislerince belli edilecek arsaları ele alır ve bunların M.2'ye göre aynı şehir ve kasabada .... ev ve arsası bulunmayanlardan ev yaptıracaklara ve kooperatiflere .... kura ile ve maliyet kıymetleri üzerinden devrolunacağını öngörülür. Bunlar arsaları aldıkları tarihten itibaren bir yıl içinde imar plânına uygun oarak inşaata başlayıp iki yıl içinde bitirmeye mecburdurlar (M. 3) (M. 9); malzeme temin etme kolaylıklarını düzenlemekte, M. 11 ise kooperatif kuranların ipotek mukabili Emlâk Kredi Bankasından, Bankaca tahmin edilen inşaat bedelinin % 75 ine kadar ve % 5'i geçmemek üzere Maliye Bakanlığınca tesbit edilecek faiz nisbeti üzerinden borç alabilecekleri hususunu belirtir.

Bu kanunları ilga eden 6188 sayılı Kanun (ki genel olarak Türkiye için ilk Gecekondu Kanunu'dur) da bina yapımını teşvik hususunda benzer hükümlere sahiptir (31). 1950 yılında Belediye Kanununa Ek maddeler getirilmesiyle sağlanan imkândan da faydalanan bu kanun; «belediye sınırları içinde belediyenin mülkiyetinde bulunan ve bundan sonra mülkiyetine geçecek olan arazi ve arsalarda Belediye Meclisi kararı ile belli edilecekler, bu kanun hükümleri dairesinde mesken yapımına tahsis edilir» (M. 1) demektedir (32). Bu kanunun bir özelliği de Belediyelere fon sağlama yollarını göstermesidir; örneğin, «ucuz ev yapılmasına elverişli olmayan arazi üzerinde inşaat yapılması kayıt ve şartı ile satılarak elde edilecek gelir, en fazla gelir getiren bankalarda ilgili Belediye adına açılan özel bir hesapta toplanır ve münhasıran yeniden vücude getirilecek mahallelerin su, yol, meydan, kanalizasyon, elektrik gibi amme hizmetlerine müteallik tesislerin vücude getirilmesine harcanmak üzere döner sermaye

---

(30) Aynı Eser, s. 76, 110.

(31) Bu Kanunda 20 Temmuz 1966 tarihli ve 775 no'lu Gecekondu Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır (M. 42). R.G. 30 Temmuz 1966 s. 12362.

(32) Görüleceği gibi bu Marshall'ın ayırımına göre bir kamusal konut kavramı denemesidir. Genellikle mahallî idareler yolu ile değil de kişilerin yapacakları sosyal konutları düzenleyen mevzuat bu kanunla karakter değiştirmektedir.

teşkil eder» (M. 5) (33). İşte Belediyeler bu fondan yararlanarak *«mesken ihtiyacını karşılamak gayesiyle* toplu halde *ucuz* ve *basit* meskenler inşaasına yetkilidir.» (M. 6). Bu meskenler önce iskana elverişli olmayan bölgelerde ruhsatsız yapılmış ya da veya iskâna elverişli bölgelerde olup da *ruhsatsız* ve *gayrı sıhhî* olan, veya belediye hizmetleri bakımından büyük müşkülât ve *malî külfeti* gerektiren veya şehrin imarı bakımından *mahzurlu* görülen bölgelerde bulunan bina sahiplerine maliyet bedeli üzerinden tahsis ve temlik olunur (34). Bu ihtiyaç karşılandıktan sonra belediye tarafından yapılan evler mesken ihtiyacı olan diğer kişilere *kira* ile verilir veya *maliyet bedeli ile temlik olunur* (35). Bedel on yılda ve on eşit taksitte ödenir. «Bu arsalardan ayrıca, mesken kooperatifleri, memur, müstahdem ve işçilerine ev yaptırmak isteyen idareler, İktisadî Devlet Teşekkülleri, iş kanununun on yıllık Bina Buhran ve Savunma Verğisi muaflığı hükmünü de yenilemiştir.

Mesken temininde genellikle tek finansman kaynağı olarak önemli yer tutan Emlâk Kredi Bankası'na gelince;

«Eytam Sandıkları elinde dağınık bir halde bulunan yetimlere ait paraların siyanet muhafazası ve aynı zamanda yeni kurulmakta olan Ankara şehri ile imara muhtaç diğer şehirlerimizde halkın inşaata müteveccih teşebbüslerini desteklemek ve bu işlere muktazi kredileri temin etmek maksadiyle 3 Haziran 1926 tarih, 389 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 844 sayılı kanunla 20 milyon lira sermayeli bir Emlâk ve Eytam Bankası kurularak 11.7.1926 tarihinde fiilen faaliyete geçirilmiştir.

1926 - 1946 yılları arasında Emlâk ve Eytam Bankası tarafından yeni inşaata ipotek mukabili ikrazat ve mevcut binaların ipoteği mu-

---

(33) Belediye meskenlerinin kiraya verilmesi ile elde edilen gelir, satıştan elde edilen gelir ile buralarda yapılacak fırın, gazino, sinemaların işletilmesi ya da kiraya verilmesiyle gelen para da bu fona gider, iade olunur (M. 22).

(34) Slum Clearance, Gecekondu tasviyesi ve redevelopment kavramları kapsanmıştır burada.

(35) Burada da genel ihtiyaç (general need) kriteri görülmektedir. Ayrıca puan sistemi de kabul edilmiş ve ev tiplerinin, satış ve kira tarzlarının ve temlik edilecek kimselerin vasıf ve tercih sıralarının belediye meclisince tesbit olunacağı belirtildikten sonra iki yıl belediye sınırları içinde oturmak ve evi olmamak (M. 15) şartları öncelik kriteri olarak kabul edilmiştir.

kabilinde krediler verilmesi suretiyle, faaliyette bulunulmuş ve bu cümleden olarak Ankara'da, İzmir'de kıymetli bir çok bina, Samsun Belediyesi Şehir ve Su Tesisatı, Trabzon ve Konya Belediyelerinin elektrik tesisatı, Ankara'daki Şükrü Saraçoğlu (Namık Kemal) Mahallesi gibi tesisler meydana getirilmiştir.

Ancak, bu mütevazi sermaye ile Emlâk ve Eytam Bankasından beklenen işlerin geniş ölçüde başarılmasına imkân olmadığı, Banka faaliyetinin, Ankara, İstanbul ve İzmir gibi birkaç şehre ve mahdut bir sahaya münhasır kaldığı anlaşıldığından; diğer taraftan memleketimizin her yerinde kendisini hissetirmekte olan imar ihtiyacını karşılamak ve bu vadide hususi teşebbüsleri desteklemek zarureti gözönünde tutularak, ileri memleketlerdeki numunelerine göre Emlâk ve Eytam Bankasının aktif ve pasifini bütün hakları ve vecibeleriyle devralarak 1.9.1946 tarihinde, hususi hukuk hükümlerine tabi bir Anonim Ortaklık şeklinde 100.000.000.— lira sermaye ile Türkiye Emlâk Kredi Bankası kurulmuş ve memleketimizin uzak yakın her köşesinde; nüfusumuzun devamlı olarak artışı ile beraber geilr ve refah seviyemizin yükselişinden dolayı *temiz, sıhhî meskenlere olan ihtiyacın günden güne çoğalması*, mesken sahibi olan vatandaşın kendi evinde oturabilmek haz ve huzuruna kavuşması, *vatandaşın kira masrafından kurtarılması*, bazı ahvalde muayyen bir iratla da takviye edilmesi ve bunun sağlıyacağı ekonomik faydalar gözönüne alınarak 13.7.1953 tarihinde 6143 sayılı kanunla sermaye miktarı 300.000.000.— liraya yükseltilmiş, taahhüt edilen mezkûr miktardaki sermayenin tamamı ödenmiştir.

Türkiye Emlâk Kredi Bankası 21.3.1964 tarihinden itibaren «İktisadî Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler» hakkındaki 440 sayılı kanunun şumulüne alınmıştır» (36).

---

(36) Bankadan alınan tarihçe teksirinden naklen. Yine bu teksirde inşa olunan toplu meskenler sayılmıştır.

İstanbul Levent Mahallesi, İstanbul Koşuyolu Mahallesi, Atatürk Bulvarı Blok Apartmanları, İstanbul Emekli Subay Evleri, Şenesen Evler, Namık Kemal Mahallesi, Gülveren Evleri, Ankara Subay Evleri, Yenimahalle Blok Apartmanları, Kumrular Sitesi, Telsizler Sosyal Meskenleri, Kurtuluş Blok Apartmanları, Adana Evleri ve Adliye Binası, Manisa Blok Apartmanları, İzmir Alsancak Blok Apartmanları, Uşak Evleri, Ayvalık Evleri, Yenice Evleri, Manyas Evleri, Gördes Evleri, Gönen Evleri, Çankırı Evleri, Eğridir Evleri, Erzurum Blok Apartmanları, Muğla Apartmanları.

Bankanın bizi ilgilendiren amaçları 1946 tarih ve 4947 sayılı kanuna (37) göre; (M. 2).

«Yurtda yapı ve onarma işleri ve bilhassa meskeni olmıyan yurttaşlara ucuz mesken yaptırmak için, süresi elli yılı geçmemek üzere, arsalariyle birlikte bina ve yapı ipoteği karşılığında ikrazlarda bulunmak ve krediler açmak;

Bankaya veya başkalarına ait arsalar üzerine bina yapmak ve peşin veya ipotek karşılığı taksitle almak;

Yapı ve yapı malzemesi endüstrisi ve ticareti yapmak ve ortaklıkları kurmak ve kurulmuş olanlara ortak olmak» tır.

Kaynakların tahsisini düzenleyen 9. madde ise (1953 tarihinde 6143 sayılı kanunla değişmiş biçimi ile);

«Hazinenin iştirak hissesi ile 8 inci maddenin uygulanmasından elde edilecek paraların her yılın icaplarına göre İcra Vekilleri Heyeti tarafından mesken kredilerine tahsis edilecek kısımları kendisi, eşi veya velâyeti altında bulunan çocukları mesken veya akara sahip olmıyan yurtdaşlara ve bunların mesken edinmek üzere kuracakları kooperatiflere mesken yapmak veya yaptırmak üzere Bankaca tesbit edilen inşa bedelinin % 90'ına kadar ipotek mukabilinde verilecek ödünç paralarla açılacak kredilere tahsis olunacağını» belirtir.

Bu maddeye uygun olarak yapılacak ikrazat 20 yıldan aşağı olmamak üzere vadeli ve yıllık % 5'ten yukarı olmayan faiz nisbetleri ile ödenir (38).

«Bu devrede kanunların uygulanıp uygulanmadığı hiçbir zaman araştırma konusu olmamış, yani kanun çıkarmakla veya mevcutları değiştirmekle meselelerin haledileceği zannedilmiştir (39).»

2. 1961 Anayasası ve Sonrası

1961 Anayasamızın 49. maddesindeki; «Devlet yoksul ve dar ge-

---

(37) R.G. 22 Haziran 1946, s. 6340.

(38) Emlâk Kredi Bankası'na ait rakkamlar ve elde edilenlerle ilgili bilgi 1961 Anayasası dönemi incelenirken belirtilecektir.

(39) Yavuz, F. (Şehircilik...) s. 296. Bugün de durumun farklı olmadığını söyleyebiliriz.

lirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır» hükmü ile devletin bu alandaki sorumluluğu belirtilmiştir. Bu maddenin gerekçesi;

> «Liberal Devlet anlayışı içinde dahi Devletin sağlık işleriyle meşgul olması genel olarak kabul edilmektedir ve hemen her memlekette böyle bir Bakanlık mevcuttur. Ancak zamanımızın *Refah Devletinde* (iktisaden zayıf halk tabakalarının hayatları için en zaruri olan hakları fiilen sağlayan *Sosyal Devlette)* ferdin sağlığını, gerek doğrudan doğruya, gerek özel teşebbüsle ve mahalli idarelerle işbirliği yaparak temin etmek, Devletin başta gelen görevleri arasında yer almaktadır. *Sağlığın baş şartı olan barınma ihtiyacı da, bu hakla doğrudan doğruya ilgilidir. Bundan ötürü Sosyal Devlet, herkese barınacak bir yer sağlamanın çarelerini arayıp bulmak ve gerçekleştirmek zorundadır.*
>
> Hastalık ve ölümle karşı karşıya kaldığı halde mali imkânsızlıktan dolayı sıhhî yardımdan yoksun kalan kimseler için klasik hürriyetler arasında yer alan hayat ve vücut bütünlüğünü muhafaza hakkı bir istihza şekli teşkil eder. İnsan gibi barınmanın asgari imkânlarına sahip olmayan kimseler için mesken dokunulmazlığı hatta mülk edinme hakkı kâğıt üstünde duran boş laflardan daha fazla bir değere sahip olamaz. İşte bunun içindir ki, Devletin sıhhî bakım ve mesken sağlama görevi hem İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde ve hem de bazı Anayasalarda ayrıca belirtilmiştir» demektedir.

Ayrıca maddenin komisyon çalışmalarında da «en büyük hizmetin dar gelirli vatandaşı konut sahibi kılmak olduğu», «Devlete yüklenen *bu sosyal hizmetle* gecekondu dâvasında devletin görevlendirilmiş olduğu» (40) ve mesken alanında kooperatiflerin önemli rol oynayacağı (41) belirtilmiştir. Yavuz'un da belirttiği gibi konut sorununun yurt ölçüsünde ele alınması gereklidir. Fakat bu tutum, hiçbir zaman özel şartları ihmal anlamına gelmez. Konut ihtiyacı açısından aileleri

(40) Öztürk, K. a.g.e., s. 2084 (Öktem, İbrahim).
(41) Öztürk, K. a.g.e., s. 2123 (Aksoy, M.)

üç gelir grubuna toplayan Yavuz (42) birinci grubun malî kaynakları ve gelir durumu serbest piyasa şartları içinde konut sahibi olmaya elverişli bulunanlardan meydana geldiğini (43), ikinci grupta bazı yardımlarla konuta kavuşturulabilecek durumda olanların yer aldığını (44), bu iki grubun arasında kalan ailelerin ise kendi imkân ve kaynakları ile sıhhî bir konutta ve devamlı bir şekilde oturamıyacak durumda olduklarını saptar. «Bu son gruptakilerin ihtiyaçları kamu idarelerinin konut sorunu ile plânlı bir şekilde uğraşmalarını gerektiren nedenlerin başında gelir. Uzun süreli konut siyaseti de bu eksen etrafında toplanır (45). «Kamu idareleri, ister kiraya vermek, ister uzun amortisman süreleri sonunda mülkiyetini devretmek suretiyle olsun, bu son gruba giren ailelere, gelir durumlarına uygun şartlarla, insanca yaşama imkânını verecek konut sağlamak zorundadırlar. Anayasanın 49. maddesi ile Devlet, üçüncü gruba girenlerin konut ihtiyacını sağlamakla görevlendirilmiştir ve bu görevi yerine getirmesi de konut meselesini memleket ölçüsünde ve bir bütün olarak ele almakta mümkündür» (46).

«Kişilerin barınma ihtiyacına cevap veren konut, toplum hayatının ekonomik ve sosyal bakımdan en önemli unsurlarından biridir. Bu önemli ihtiyacın gereğince karşılanmasında Anayasaya göre, Devlete sorumluluklar düşmektedir (47).

Öte yandan; hızlı şehirleşme içindeki «Türkiye'de şehirlerin şe-

---

(42) Yavuz, F. (Şehircilik...) s. 266-267.

(43) Bunlara ancak âfetler gibi olağanüstü hallerde kamusal yardım gerekebilir.

(44) Bunlara da, rasyonel bir konut kredisi siyaseti serbest piyasa şartları ile ve ilgililerin özel kaynak ve teşebbüsleri ile birleştirilerek yardım sağlanır. Aynı Eser, S. 266. Emlâk Kredi Bankası faaliyetleri örneğin bu gruba seslenir. 6188 sayılı kanundan başka bu alan dışına çıkan kanun da olmamıştır, 1961 Anayasasına kadar. Üçüncü gruba, kira ile verilebilecek ya da uzun vadede ödenmek üzere satılabilecek kamusal konut alanına bir türlü geçilmemiştir ve geçilmemektedir. Mesele yalnızca mevcut gecekonduların islah ve tasfiyesi değildir.

(45) Aynı Eser, s. 266.

(46) Aynı Eser, s. 267.

(47) Yalçıntaş, N. İkinci 5 Yıllık Kalkınma Planı'nın Sosyal Yönü, Sosyal Siyaset Konferansları XX. Kitap, İst. Ünv. Yayınları, 1414, İkt. Fak. No. 245, İkt. ve İçt. Ens. 51. İstanbul 1969, s. 250'de 1968-1972 arası toplam konut ihtiyacının 900.000 ünite olduğunu ve bunun karşılanması için ikinci 5 yıllık planda öngörülen tedbirlerden söz etmektedir. Bak. Aynı eser, s. 251-253.

killenmesinde, uzun sürede en etken faktör, konut yapımı olacaktır. Bu nedenle konut sadece barınak niteliği ile değil, aynı zamanda medeniyetin göstergesi olarak anlaşılmalıdır. Konut, aile hayatının merkezi olarak hayatı doğrudan doğruya etkiler. Konut ihtiyacının iyi ve yeterli bir şekilde karşılanması, sosyal, ekonomik ve kültürel gelişmeyi hızlandırır. Bu hızlanma ise konut ihtiyacının nitelik ve niceliğini etkiler ve konut talebinin dağılımında farklılıklar ortaya çıkarır.

Konutun, yapıcı ve alıcının kredi desteği olmaksızın konut pazarına girmelerini engelleyen pahalı bir mal oluşu ve sosyal etkileri, az gelirli ailelerin bu konuda kamu yardımına olan ihtiyacı, konut pazarının; Devlet müdahalesi olmaksızın, işlemesini imkânsız kılmaktadır. Karma ekonomi düzeni içinde *Devletin konut pazarındaki yerini alması, piyasaya arzedeceği ucuz konutlarla* üretimi etkilemek, *düzenleyici tedbirleri almak,* yapıcı ve alıcıya *kredi sağlamak, konut üretim programlarını yapmak,* fizikî *yerleşme plânlarını hazırlamak, alt yapı sağlamak* gibi yollardan gerçekleşebilir (48).

1961 Anayasası 41 inci maddesinde;

> «İktisadî ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır gibi yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir.
>
> İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, *millî tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek* ve kalkınma planları yapmak Devletin ödevidir» ve 129'uncu maddesinde ise «İktisadî ve Sosyal ve Kültürel Kalkınma Plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir» der.

1960 yılında bir kanunla kurulmuş olan Devlet Plânlama Teşkilâtı ve Plânın yürürlüğe konulması ve bütünlüğünün korunması hakkında 1962 tarihli kanun ile hazır olan temel üzerine beşer yıllık devreleri kapsayacak kalkınma plânlarının yapılmasına geçilmiştir (49).

---

(48) Kalkınma Planı, II. Beş yıl 1968-1972, T.C. Bşbk. D.P.T. Ankara 1967 s. 274.

(49) Planın hukukî değeri ve niteliği tartışmalıdır. Özellikle bugün yetki kanunu ve plan alanında bir çok görüşler ileri sürülmektedir. Biz değerlendirme kısmında konumuzla direkt ilişkisi olan hususlar dışında bu tartışmaya girmiyeceğiz. Fakat genel olarak planın kamu kesimi için bağlayıcı nitelikte olduğu belirtilmiştir. Bak. Onar. S.S. Idare Hukukunun

Plân «İnsan Hak ve Hürriyetlerinin, millî dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak bir demokratik düzeni kesin olarak seçmiş olan Türk milletinin, Anayasada açık ifadesini bulan iktisadî ve sosyal hayatı, keyfi ve plânsız davranış tecrübelerine son verip adalete, tam çalışma esasına ve *herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına* göre düzenleme arzu ve azmine uygun olarak millî tasarrufu arttırma, *yatırımları, toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek* ve iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek üzere hazırlanmıştır (50).»

Birinci 5 yıllık kalkınma plânı bu çerçeve içinde konut problemine de yer vermiş ve «*konut politikasında konut yatırımlarının büyük kütlelerin ihtiyaçlarını karşılayacak halk tipi konutlara yöneltilmesini* ve böylece onbeşyıl içinde doğacak konut ihtiyacının geniş ölçüde karşılanacağı»nı belirtmiştir (51). *Amaç aynı yatırımla* (% 20) *daha çok konut yapma,* lüks konutları kısıtlayarak, sağlık sakıncası olmayan *en ucuz halk tipinin* seçilmesi, *düşük kiralı* halk konutu temini, uygun fiatlarla *arsa temini* ve *konut bulmadan gecekonduları yıkmamadır* (52). Yapılan incelemelerde şehirlerde oturulabilecek konut sayısının 1.175.000 olduğu, gecekondu sayısının ise 240.000 olduğu % 36 kiracı, % 64 mal sahibi biçiminde dağılındığı gelirin % 37'sinin kira olarak ödendiği ve oda başına 2,17 kişi düştüğü saptanmış, konutların şehirlerde % 41'inin iyi, % 33'ünün orta, % 26'sının da kötü (slum) şartlı olduğu, İstanbul'da nüfusun % 21'inin, Ankara'da % 45'inin, İzmirde ise % 18'inin gecekonduda oturduğu, 1960'da her 1000 kişiye 2 konut yapıldığı belirtilmiştir (53).

Konut birimleri nitelik ve sayı bakımından ihtiyacı karşılamadığı gibi standartlar düşük ve inceleme yapılmamakta, arsa, yapım, kira ve

---

Umumi Esasları, İstanbul 1967, Cilt II, s. 770-775, Giritli, İ. İdare Hukuku, Amme İdaresi Teşkilâtı Amme İdaresi Personeli, 3. Bası Istanbul 1967, s. 74-76, Gözübüyük, A.Ş. a.g.e., s. 77-83, Daver, B. a.g.e:, s: 158, Tunaya T.Z. a.g.e., s. 346-347, 751-758. Yavuz, F. Cumhuriyet Türkiye'sinde Şehir ve Köy, İktisadî Kalkınmanın Sosyal Meseleleri'nde II. Konferans, 1963, Eko ve Sos. Etüdler Kon. Heyeti İstanbul 1964, s. 49-52.

(50) Kalkınma Planı, I. Beş yıl, 1962-1967, T.C. Başbakanlık D.P.T. Ankara 1962, s. 3.

(51) Aynı Plan, s. 38.

(52) Aynı Plan, s. 429-430.

(53) Aynı Plan, s. 430 - ve Konut Sektörü, s. 32.

barındırma politikası olmadığı gibi, yatırımlarda da lüks konuta kaymayı önleyici tedbirler getirilmemektedir (54).

Sorunu tesbit eden plân tedbirler (ya da temenniler diyelim) bölümüne geçer ve der ki; bölgeler için halk konutu tipleri araştırılacak, vergi muaflığı ve başka kolaylıklar tanınacak, lüks konuta ek vergi konacak, konut yasası hazırlanacak belediyelere halk konutu için yardım yapılacak, arsa sağlamada kolaylıklar olacak, kooperatif şeklinde toplu konut yapacaklara öncelik tanınacak ve sosyal konut standartlı kiralık konut yapanlara kredi verilecek, araştırmalar yapılacak belediyelere arsa sağlanacak ve bunlar halk tipi konut yapanlara şartlı satış yoluyla ayrılacak (55).

1963-1967 arasını kapsayan bu devrede (56) yine Devlet Plânlama Teşkilâtının Türkiye'de Plânlama adı ile 1963'te neşrettiği rövüde de belirtildiği gibi, *ucuz maliyetli konut'a yönelinilememiş, yapı tekniği geliştirilememiş ve arsa spekülasyonuna engel olunamamıştır* (57).

---

(54) 20 büyük şehrimizde mevcut konutların % 60'ında iskân şartları iyi değildir. % 30'unda mutfak yoktur. % 7'si müşterek mutfağa sahiptir. Müstakil helâya sahip bulunmayanların nispeti ise % 18'dır. % 58 inde bir duş veya banyo yoktur. Yine meskenlerin % 44'ünde fenni su, % 15'inde elektrik olmadığı gibi 236'sı kanalizasyondan mahrumdur. Bak. Konut Sektörü 1962, s. 15.

(55) I. Kalkınma Planı, s. 433 ve 434. Ayrıca 434. sayfada gecekondular ele alınmış ve iyileştırme, haritaya bağlama, kamu hizmeti tesis etme, kötü durumda olanları yer sağlayıp yıkma, iyileşebileceklere kredi, yeni yapımın önlenmesi, göç için iktisadî tedbir, halk konutu yapımı, kendi evini yapana yardım (çekirdek konut), sosyal meskenler, köylerde kendileri yapana yardım, malzeme ve kredi yardımı, eğitme gibi prensipler sayılmıştır. Kiralar için de s. 437'de prensipler vazedilmiştir: düşük maliyetle, düşük kiralı konut, lüks konutu kısma, iki tarafı koruyan kira politikası, kira değerlendirme ölçülerini yenileme, kira sözleşmeleri kontrolü. Ayrıca Bak. Konut Sektörü, s. 68, 69, 70.

(56) Bu dönemdeki mevzuata ileride değinilecektir.

(57) Planning in Turkey, Review of the State Planning Organisation Consortium Report on the 2nd 5 Yr. Dev. Plan. No. SPO: 549, May 1968 Ankara, s. 21-22. Yine bu yazıda problemler, hızlı nüfus artışı, şehirleşme, gecekondu artışı, konut yapım sanayiinin etkisiz kalışı, düşük gelirli vatandaşların düşük faizli kredi ve maliyet fiatına konut bulamamaları, tasarrufların yatırımların lüks konuta akması, arsa spekülasyonunun çok kârlı olması olarak sayılmıştır, s. 21.

Bu problemler 1962'de yayınlanmış olan Konut Sektörü isimli yardımcı çalışmada da ortaya konmuş s. 5 ve Türkiye'de bu alandaki sorun-

İkinci beş yıllık devreye geçişte Plân Hedefleri ve Stratejisi plânlı kalkınmanın amaçlarını sayarken «bu plân kamu sektörü için *emredici,* özel sektör için *yol gösterici* ve *destekleyici,* fertlerin teşebbüs gücünü ortaya çıkarıcı ve geliştirici olacaktır», demektedir. Bu meyanda toplumun yaşama standardının tabanının (ki bu barınmayı da kapsar) «İnsanlık haysiyetine yaraşır bir (asgari yaşama seviyesi) ne çıkarılması *sağlanacaktır»* (58). Ayrıca bölgeler arası dengeli gelişme, sosyal adalet içinde bölgelerarası gelişme farkları azaltılarak sağlanacaktır (59). Kalkınma gayretleri içinde *şehirleşme* iktisadî ve sosyal gelişmenin bir sonucu olarak desteklenmesi gereken bir oluş» olarak kabul edilmektedir (60).

> «Konut alanında, Türk toplumunun gelecekte ulaşması istenen yaşama şartları gözönünde tutularak, bu şartların gereği olan nicelik ve nitelikte konut yapma faaliyetleri uzun süreli programlarla düzenlenecektir. Şehir nüfusunun hızla artışı, bu meselelerin hallinde, *şehirlere öncelik verilmesini* gerektirmektedir.
>
> İkinci Beş Yıllık Plan döneminde toplam yatırım içinde *konut kesiminin nisbetini yükseltmek çok sayıda konut yapımı* sağlanacaktır. Bunun için yurt şartlarına uygun *ekonomik standartta halk konutlarına yönelinecektir.* Gecekondu meselesi, *kendi evini yapma gücünden faydalanılarak* halledilmeğe çalışılacak. Devlet ev yapacakların ve evlerini iyileştireceklerin gayretlerini *teknik yardım ve malzeme yardımı* yapmak suretiyle destekliyecektir.

Üretken yatırımlara yöneltilemeyen ve tüketime gi-

---

lara değinilmiş idi. s. 5-8. Zaten bu çalışma I. Kalkınma Planının konut ile ilgili kısımlarına da temel olmuştur. II. Beş Yıllık Kalkınma Planında da belirtildiği gibi s. 274, ilk dönemde konut sektörü ilk defa bir bütün olarak ele alınmış ve geliştirilen politikaya uygun olarak, konut konusunda pek çok sorunu çözücü nitelikte tedbirler getirilmiştir. Bu tedbirler kısmen eksik uygulanmış, kısmen hiç uygulanamamış, aralarında ilişkiler kurulamamış, çelişmeler olmuş ve çeşitli grupların direnmeleri uygulamayı olumsuz yönde etkilemiştir.

(58) Plan Hedefleri ve Stratejisi, Kalkınma Planı II. 5. Yıl. T.C. Bşbklk. D.P.T. 510, Ankara 1968, s. 9-11.

(59) Aynı eser, s. 16.

(60) Aynı eser, s. 17 ve II Kalkınma Planı s. 49. 1950'de % 18,5 olan şehir nüfusu 1960'da % 26,3'e 1965'de % 29.9'a çıkmıştır.

den küçük tasarrufların değerlendirilerek konuta ayrılan mali kaynakların artırılması imkânından istifade yolları bulunacaktır. Bu maksatla, *konuta ayrılabilecek tasarrufların toplanıp bu sektör içinde en iyi şekilde kullanılmasını sağlayacak teşkilâtlar kurulacak* kamu ve özel sektör münasebetleri buna göre düzenlenecektir. *Devlet*, konut pazarlarındaki gereken yerini, *düzenleyici*, kendi evini yapanı *destekleyici* olarak alacaktır.

Konutların niteliği ve arzının özellikleri yönünden çeşitli gelir gruplarının ihtiyaç ve temayüllerine uygun *konut yapımı teşvik edici ve sınırlayıcı tedbirlerle düzenlenecektir»*.

Arsanın konut maliyetini artırıcı tesirinin azaltılması ve spekülasyonun önlenmesi gayesiyle kamu eliyle arsa stoku çoğaltılacak (61). bu arsalar tek elden, ucuz konut yapımını destekleyici yönde ve kira ile toplumun kullanışına sunulacaktır (62).

Bu amaçlara uygun olarak düzenlenen II. Beş Yıllık Plânın konut Sektörü mümkün olan en çok sayıda konut üretimini sağlamak amacı ile yurt şartlarına uygun, eknomik standartta, halk konutu yapımına yönelineceğini, toplu konut yapımına gidileceğini, lüks konutun sınırlanacağını, imkânları sınırlı ailelere öncelik tanınacağını, ve kredi sisteminin buna göre düzenleneceğini, kamu özel sektör ilişkilerinin bu açıdan düzenleneceğini, mahalli malzeme ve teknolojiden yararlanacağını, kıt kaynakların öncelikle gelişen şehirlerde kullanılmasının destekleneceğini, Devletin kendi evini yapanı destekleyici olacağını (sınırlı kredi, teknik yardım, malzeme yardımı, ucuz arsa temini) gecekondu sorununun konut sektörü bütünü içinde ele alınacağını ve önlemeye öncelik verileceğini; şehirlerin gelişme alanlarındaki arsalar üzerinde kamu kontrolünün sağlanacağını, spekülasyonun önleneceğini, kamu elindeki arsa stokunun arttırılacağını ve gerektiğinde kiralama sisteminden yararlanılacağını (63) belirtmiştir.

---

(61) İkinci Kalkınma Planı, s. 270... «kamu elindeki arazi satılmayacaktır» uygulamasının yapılmadığı (Arsa ofisi kanununa rağmen) gazete havadislerinden bile izlenebilmektedir

(62) Plan Stratejisi, s. 29-30.

(63) II. Kalkınma Planı, s. 273-274. Ayrıca mevcut durum belirtilirken I. Plan dönemine göre biraz düzelmiş rakamlar verilmektedir. Örneğin barınma şartları iyi olan şehir konutları % 41, % 33 orta, % 26 fena. % 27'si mutfaksız v.s. s. 275. Oda başına nüfus % 2,05'e düşmüş, aile ge-

1968-1972 devresinde uygulanacak politikalara gelince; başlıca kaynaklar olan Emlâk Kredi Bankası ve Sosyal Sigortalar Kurumuna ek olarak Emekli Sandığı da konut kredisi verecek düzene ve imkânlara kavuşturulacak (64), bu kurumlarda gerekli bünye değişikliği yapılacak, gecekondu islahı ve önlenmesi için malzeme kredisi verilecek, konut kooperatifleri yeni bir mevzuat içinde Imar ve İskân Bakanlığının Denetimi altına alınacak (65), konut kredileri toplu konut yapımını destekleyecek yönde kullanılacak, Konut Kanununun öncelikle çıkarılmasına çalışılacak (66), gecekondu kanunu değiştirilecek (kişilerin «kendi evini yapma» gücünden yararlanarak gecekondu sorunu çözülecek, kamu elindeki arsaların satışından kaçınılacak (67), boş bekleyen arsalardan ek vergiler alınacak, Arsa Ofisi kurulacak (68), alt yapı plânları yapılacak, lüks konuta yatırımlar vergi tedbirleri ile gücendirilecek (69), alan sınırları küçültülecek, kamu personli lojmanları inşa edilerek kesin zorunluk olduğunda halk konutu yaparak kamu kesimi konut sektörüne yatırımcı olarak girecek (70), tamirat, tadilât, yenileme kredileri arttırılacak, yapı araştırma enstitü-

---

lirine kira oranı % 13.4, memurlarda % 20 (s. 270), köy konutlarının % 55.81'i sağlam, % 16.8'i çürük (s. 277).

(64) İleride görüleceği gibi bu amaç 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda da yer almış fakat daha gerçekleşememiştir.

(65) Bu da daha olamamıştır. Bak. 1969 İcra Planı, s. 125. Konut Kooperatifleri Kanun Tasarısı bu plan döneminde hazırlanacaktır denmektedir.

(66) Çıkarılamamıştır. Geçen yıl T.B.M.M.'ne gelmiş ve kadük olmuştur.

(67) Malî yetersizlik içinde bulunan belediyeler halen bu arsa satışlarından faydalanma yolu ile malî kaynak bulmaktadırlar.

(68) Kurulmuştur. Bak. R.G. 10 Mayıs 1969 - s. 13195 fakat konut kanunu çıkmadığından faydalı değil, zararlı olacağı söylenmektedir. İleride bu belirtilecektir. Bak. Yavuz, F. (Şehirleşme ve Arsa Sorunlarımız...) s. 14-20.

(69) Resmî Makamlar böyle bir niyetleri olduğunu belirtmişlerdir.

(70) Bu da gerçekleşememektedir. Belediyelerin bütçeleri yetersizdir, ayrıca Bak. Dipnot 64.

(71) Bu da I. Planla çelişme halindedir. Bu kadar kısa süre içinde politika değişiminin istikrar ve işlerliğe etkisi olmayacak mıdır? Bir tartışması için Bak. Keleş, R. Birinci ve İkinci 5 Yıllık Kalkınma Planlarında Konut Politikası. Ank. Ünv. S.B.F.D. Cilt XXIII. No. 3. Eylül 1969 Ankara, s. 23-24, 28.

sü kurulacaktır (72).

Keleş, Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânlarında konut politikası karşılaştırması yaparken, «Türkiye'de ilk olarak konut sorunlarına, genel iktisadî ve sosyal kalkınma açısından yaklaşıldığına» işaret etmiştir. «Birinci Plânın hareket noktası, konut sorunlarının çözümünü daha çok yatırım dışı araçlarla sağlamaya çalışmak olmuştur» (73). «Birinci Plânda yer aldığı halde gerçekleşemeyen hemen hemen bütün amaçlar, ikinci plânda da yer almış bulunmaktadır (74). İkinci Plân da, yatırım oranını arttırmadan, yurt koşullarına uygun ekonomik standartlı halk konutu yapımı ile en çok sayıda konut üretimini sağlamak amacındadır. Fakat farklı olarak ikinci plânda, «bu yatırımla birikmiş barınma ihtiyacı değil, sadece gelecekteki yeni ihtiyacın karşılanacağı belirtilmiştir.» (75). Ayrıca ikinci plânda Devletin rolü de açıkça tanımlanmaktadır, «Devlet konut piyasasına yatırımcı olarak değil fakat düzenleyici olarak girecektir (76).»

Bir başka fark da I. Plânda «halk konutu yapımına ayrılacak yatırımlarla kanunun, düşük maliyetli düşük kiralı konut arzını çoğaltma amacına yer verilmesine karşılık», II. Plân hazırlığında bunun piyasa mekanizması içinde çözülmesi öngörülmüştür ve kamu konutları kiraları ile ilgili amaçlara da yer verilmiştir (77).

---

(72) II. Plan s. 284-287. 1969 yılı programında Durum başlığı altında söylenenlere bir göz atalım: 1968'de Plan ve Yıllık Programlarla öngörülen mevzuat tedbirleri gerçekleşememiş... Arsa ofisi ve konut kanunları çıkarılamamış... konut kooperatifleri özelliklerine uygun ayrı bir statüye bağlanamamıştır... İlk 4 ayda şehirlerde yapılan konut sayısı bir önceki yıla oranla % 13 artmış ancak birim maliyet ve m^2 maliyetindeki artışlar uygulamayı olumsuz yönde etkilemiştir. Olumlu olarak da gecekondu önleme uygulamaları ve dar gelirli aileler için dört ayrı kredi sistemi geliştirilmiştir ve S.S.K. sigortalılara tahsis edilecek toplu konut yapımına girişme hazırlıklarına başlamıştır. 1969 yılı Programı s. 381.

(73) Keleş, R. Türkiyede İşçi Konutları Sorunu, Sosyal Siyaset Konferansları XIX. Kitap, İst. Üniv. Yayını 1311 İkt. Fakt. İkt. ve İçt. Enst. 45 İstanbul 1968 s. 1.

(74) Keleş, R. Aynı eser s. 11.

(75) Aynı eser, s. 11.

(76) Aynı eser, s. 12. Bununla ilgili olarak şunu da belirtmek gerekir ki konut yatırımları için kamu sektörü payı 1963'de % 11.9 dan 1964 de % 8,8'e 1965'de ise % 4,8'e düşmüştür. II. Plânın ise ilk uygulama yılında bu % 10,9 olarak gösterilmiştir. Keleş haklı olarak, aynı eser s. 12 de, bu sıçramanın nasıl sağlanacağını sormaktadır.

(77) Aynı eser, s. 13-14.

II. Plân daha esaslı bir çalışma sonucu olarak daha güvenilir bir belge sayılabilir. Fakat I. Plânın gerçekleşememiş amaçlarına büyük bir gerçekçilik içinde yer verdiği halde, fazla iyimser ve fazla yüzeyde kalmıştır (78).

Konut sektörüne 1963 - 1967 devresinde 13.384.000 TL. yatırım yapılması öngörülmüş, bu, toplam yatırımın % 20,6 sı olmuş, 1968-1972 döneminde ise bu 20.000.000'na çıkarılmış, fakat oranı 17,9'a düşürülmüştür. Yani mutlak yatırım miktarı arttığı halde bu sektörün toplam yatırımlar içinde payı azalmaktadır (79).

Plânlı kalkınma döneminde gerçekleştirilebilen olumlu ya da hiç olmazsa mevzuat alanına çıkmış ve düzenlenmiş olan çözümlere de bir göz atalım; Bu dönemde Anayasanın sosyal hakları açısından önce belirli grupların hak ve ihtiyaçları özel kanunlarında düzenlenmeye başlanmıştır. Yeni Personel rejimi hakkında 1963 yılında kararlaştırılan prensipler (80) memurlar için mesken ve lojman meselesi ele alınmış ve m. 33 ve 34 de düzenlenmiştir:

> «Genel ve katma bütçeli idareler personeli için kiralık lojman yaptırma hususunda, Devlet Kalkınma Plânındaki prensip ve imkânlar dahilinde bir çalışma yapılarak, bilhassa mahrumiyet bölgelerindeki personelin konut sıkıntısını gidermek gayesiyle, lojman temini hususunda Bayındırlık ve İmar ve İskân Bakanlıkları arasında müşterek bir plan hazırlanacaktır.
>
> 10 yıldan aşağı olmak üzere belirli bir hizmet süresini dolduran Devlet personelinin yapı tasarrufuna kolaylıkla iştirakini sağlamak maksadiyle T.C. Emekli

---

(78) Keleş'in de Türkiyede İşçi Konutları Sorunu, makalesinde s. 19 da belirttiği gibi ikinci planda gecekonduların tasfiyesi ile ilgili hesaplar, yeni gecekondu yapımının 775 sayılı kanunla 1966 yılından itibaren durdurulmuş bulunduğu varsayımına dayanmaktadtr ki gecekondu yapımı hızını belki kaybetmiş olmakla beraber bugün de devam etmektedir. Bu bakımdan tasfiye işlemi bunu da hesaba katan bir programa bağlanmalıdır. Hele ki (Keleşle birlikte) kamu kuruluşlarına ve özellikle mahallî idarelere, piyasaya, düşük kiralık konut arzetme görevini vermekten kaçınması ikinci planın büyük bir eksikliğidir. Türkiyede konut ihtiyacının yalnız ev sahibi olmak yoluyla giderilebileceğini sanmak için herhangi bir sebep yoktur.

(79) Yalçıntaş, N. a.g.m. s. 240.

(80) Resmi Gazete, 21 Mayıs 1963 s. 11408.

Sandığı fonlarından borç para verilmesi imkânları üzerinde incelemeler yapılacaktır».

Bunu izleyen 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da (81) Devlet memurları için Konutu m. 193 de ele almıştır. «Lüzum ve zaruret görülen yerlerde kiralık konut ihtiyaçları, Imar ve İskân Bakanlığınca tesbit edilerek Bakanlar Kurulunca onanacak programlar gereğince, genel ve katma bütçelere her yıl konulacak ödeneklerle ve mülk konutu ihtiyacı için sosyal ipotek kredisi, memurlarında iştiraki suretiyle, emekli aylıklarını ödemekle görevli kurum tarafından temin edilecek fondan karşılanır (82).» Bu devrin genel felsefesini yansıtmak bakımından ilginç olan madde gerekçesini aynen alıyoruz:

> «Devlet memurlarının konut ihtiyaçları bakımından özel kanunlara ışık tutacak bazı temel hükümleri getiren madde, aynı konuda yapılan çok çeşitli araştırma ve incelemelerin ortaya koyduğu bazı zaruretlere cevap teşkil etmektedir.
>
> Eldeki rakamlar bu konudaki durumun ne derece ciddi olduğunu açıkça belirtmektedir. İstatistiklere göre, Türkiye'deki şehirlerde yaşıyan ailelerin % 36 sını kiracı aileler teşkil etmektedir. Bunların % 20 si ise, genel veya katma bütçelerden aylık yahut ücret alan memurlardır. 1960 yılında Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından düzenlenen «Mesken Şartları Anketi» nin verdiği sonuçlara bakılırsa, bu memurlardan % 45 inin kötü veya orta şartlı konutlarda oturdukları görülecektir. Yapılan ortalama hesaplara göre, Devlet memurlarının % 80'ini teşkil eden çok büyük bir kütle, aylıklarının % 37'sini aşan bir kısmını konut kirası olarak vermektedir. Gelişmiş ülkelerde konut kirasına verilen bu oranın % 5 ilâ % 10 oranına düştüğüne işaret etmek Türkiye'deki durumun kötülüğünü belirtmeye yetecektir. Yine aynı anketin sonuçları, Türkiye'nin 20 büyük şehrinde yaşıyan memurlardan % 67'sinin konut sahibi ol-

---

(81) Resmi Gazete 23 Temmuz 1965, s. 12056.

(82) Memurların durumu için bk. Onar, S.S. a.g.e. s. 1222-1223, Gilitli, İ. (İdare Hukuku...) s. 242. Gözübüyük, A.Ş. a.g.e. s. 213.

madıklarını ortaya koymaktadır. İşte kanundaki madde, bu zaruretlerin ışığında kaleme alınmıştır.

Kanunda «genel veya katma bütçelere her yıl konulacak ödenekler» deyiminin bulunması, memur kütlesinin konut davasını çabuk çözümliyebilmek bakımından, her yılın bütçesine yeterli bir ödenek miktarının konulmasını şart koşmak içindir. Programların belli bir merci tarafından tesbit edilmesi, sorumluluğun belirtilmesi bakımından uygun görülmüş ve bu konuda meseleye en yakından ilgili bulunan İmar ve İskân Bakanlığı açıkça görevlendirilmiştir. «Kiralık konut» deyimi, «lojman» sözünün ifade ettiği anlamı da kapsadığı için madde metninde ayrıca bu sözün konulması lüzumlu görülmemiştir. Üstelik, «lojman» sözü aynı zamanda «kira karşılığı olmadan tahsis edilen konut» anlamına da gelmektedir, oysa bu mesele, aşağıda, 194 üncü maddeyle düzenlenmektedir. 193 üncü maddenin A bendinde bahis konusu edilen mesele, lüzum ve zaruret görülen yerlerde Devlet memurlarının kiralık konut ihtiyaçlarını da Devletin karşılamasıdır. Bilindiği gibi memleketin bazı bölgelerindeki konut şartları, Devlet memurlarının asgari medenî ihtiyaçlarını karşılayacak, kendilerini ve ailelerini en basit barınma endişelerinden uzak tutacak nitelikte değildir; yahut konut kiralarındaki anormal durumlar, Devleti bu «lüzum ve zaruret görülen yerlerde» doğrudan doğruya kiralık konut konusuna et atmağa sevkedebilecek dereceye gelmiştir. İşte bu gibi hallerde Devlet memurlarınca kullanılacak kiralık konutların doğrudan doğruya genel veya katma bütçeli kurumların bütçelerine konacak ödeneklerle yapılması gerekecektir. Devlet kendi memurları için bu imkânı yaratmasına karşılık elbette bir kira alacaktır. Ancak, burada hemen belirtilmesi gereken bir nokta, bu *kiranın taşıdığı «sosyal» niteliktir.* Dolayısiyle bu kiralık konutların kiralarını normal kira piyasasının mekanizmasına uydurmak, Devletin de tıpkı herhangi bir gayrimenkul sahibi gibi rant sağlamasına ve kendi memurlarının sırtından para kazanmasına yol açar ki böyle bir tutumun ne sosyal Devlet anlayışına, ne Devlet hizmetinde bu-

lunanlarla Devlet arasında hâkim kılınması gereken bağlılık ve koruma duygularına, ne de Devletle özel sektör arasındaki saik ve metod farklarına uygun olacağı iddia edilemez. Devletçe karşılanan kiralık konut ihtiyaçları bakımından *kiralara hâkim olması gereken esaslar piyasa şartları değil, uzun süreli amortisman ve bakım mülahazalarını da ihmal etmeyen «sosyal» esaslar olmalıdır. Mülk konutu ihtiyaçlarının karşılanmasını öngören* ikinci fıkrada, verilecek kredilerin bilinen normal kredi şekillerinden farklı olan ve sosyal özellik taşıyan *bir «sosyal ipotek kredisi»* şeklinde olması gerektiği belirtilmektedir. Bu deyimle, *uzun vade, düşük faiz, bazı vergi ve resim muafiyetleri, kamu faydalandırmaları,* kamu himayesi gibi hususlar kastedilmiştir. Her yararlanmanın bir zahmet ve mükellefiyet karşılığı olması düşünülerek, kurulacak fona memurların da uygun ve belirli oranlarda iştirak etmeleri şart koşulmuştur. Bu fonun memur kütlesinin geleceği bakımından en büyük güven kaynağı olan bir kurum tarafından yani emekli aylıklarını ödemekle görevli bir kurum (Şimdiki halde T.C. Emekli Sandığı) tarafından kurulması yerinde görülerek, sosyal ipotek kredilerinin bu fondan verilmesi kabul edilmiştir. Tabiî, mülk konut ihtiyacı için verilecek kredi kavramının, *onarıma muhtaç mevcut konutların onarımı için verilecek kredileri de kapsaması* gerekecektir. Aynı şekilde, gerek yapım, gerekse onarım için verilecek kredilerin, gerekli şartları taşıyan memurlar tarafından yapılacak tamamiyle kişisel istekler üzerine tesbit edileceği de tabiidir. Kanundaki hüküm, bu çok etraflı meselenin ancak esaslarını koymakla yetinmekte, bu konudaki teferruatlı düzenlemeyi özel kanunlara bırakmaktadır».

Ne yazıktır ki bu tefarruatı düzenleyen özel kanunlar hâlâ çıkarılmamış ve hükümler işlemeyen prensipler halinde kalmaktan öte bir fayda temin edememişlerdir.

Bu devirde değişiklik geçiren gecekondu mevzuatına da bir göz attıktan sonra Emlâk Kredi Bankası ile Sosyal Sigortaların yeni plân larını gözden geçireceğiz.

1963 tarihli ve İmar Kanununa geçici bir madde ekleyen 327 sayılı kanun (83), geçici 5. maddesinde, sahibinin yazılı muvafakatı olmak şartıyla, başkasına ait yerler üzerinde yapılmış ve belediyelerce gecekondu bölgesi olarak tespit ve İmar ve İskân Bakanlığınca kabul edilen bölgelerdeki izinsiz yapılar kullanma izni aranmaksızın belediye hizmetlerinden ve tesislerinden faydalanırlar, diyerek o tarihe kadar ortaya çıkan duruma hukukilik kazandırmış idi.

İlk defa Gecekondu Kanunu ile çıkan ve kanunen de gecekonduyu tanımlayan kanun 1966 tarih ve 775 sayılı kanundur (84). Kanun «mevcut gecekonduların islahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirler hakkında» dır. (m. 1) ve bu kanuna göre «gecekondu, imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar» dır. (m. 2).

Bunların sorumluluğunu üzerine alan

> «İmar ve İskân Bakanlığı ... kullanılmak üzere özel mülkiyetteki arazi ve arsaları, bunlar içinde yapı veya sair herhangi bir tesis bulunduğu takdirde bu yapı ve tesisleri sahipleri ile anlaşarak satınalabilir veya kamulaştırabilir. İmar ve İskân Bakanlığı ve bu Bakanlığın izini ile belediyeler, *gecekonduların islah, tasfiye ve önlenmesi maksadiyle halk konutları, nüve konutları ve geçici olarak kullanılacak misafir konutların inşasına yetkilidir.* Bu yapılar... adı geçen Bakanlıkça Belediyelere ait olan veya bu kanunda belirtilen amaçlarla kullanılmak üzere belediyelerin mülkiyetine geçen arazi ve arsalar üzerine de yapılabilir. İmar ve İskân Bakanlığınca yapılan veya yaptırılan konutlardan adı geçen Bakanlıkça lüzumlu görülenleri, bu kanundaki maksatlarda kullanılmak üzere, ilgili belediyelere devir ve temlik olunabilir.» (m. 31).

Böylece diyebiliriz ki şimdi amaç, islah, tasfiye ve önlemedir (85).

---

(83) Resmi Gazete 12.9.1963 s. 11503.

(84) R.G. 30 Temmuz 1966 s. 12362. Bu kanun 42. maddesi ile 6188, 7367 ve 327 sayılı kanunları yürürlükten kaldırmıştır.

Temel ilke konut ihtiyaçları karşılanmadan yıkılmamadır (86). M. 21 de bunu açıkça görmekteyiz:

> «Belediyelere ait olan veya bu kanun uyarınca belediyelerin mülkiyetine geçmesi gereken arazi ve arsalar üzerinde, bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce yapılıp, 16 ncı ve 17 nci maddelere göre tesbit edilmiş bulunan gecekondulardan konut olarak kullanılanlar; içinde oturanlar 25 inci maddedeki şartları haiz oldukları takdirde; a) Gecekondunun sahibi ise, borçlanma suretiyle veya sair şekillerde konut temin edilinceye veya konut yapmak üzere arsa tahsis edilip, lüzumu halinde kredisi sağlanmak suretiyle 27 inci maddedeki süre ve şartlara uygun olarak konutunu yapıncaya kadar, b) Gecekondunun sahibi değil ise, ucuz kiralık konut temin edilinceye veya konut yapmak üzere arsa tahsis edilip, lüzumu halinde kredisi sağlanmak suretiyle 27 nci maddedeki süre ve şartlara uygun olarak konutunu yapıncaya kadar yıktırılamaz. Birden fazla gecekonduya sahip olanların, bunlardan sadece seçecekleri bir tanesi hakkında yukarıdaki hükümler uygulanabilir. Şu kadar ki; plan ve mevzuat icaplarına göre bu yapılardan korunması mümkün olanları varsa, bunlardan birinin seçilmesi şarttır.» (87).

Arsa tahsis şart ve şekillerini düzenleyen 25. madde de hem gecekonduların islah ve tasfiyesi suretiyle açıkta kalanları hem de diğer konutsuz vatandaşları gözönünde bulundurmakta ve ailelerin öncelik tesbitinde rol oynayan koşulları da düzenlemektedir:

> «...Önleme bölgelerindeki arsalar, öncelikle gece-

---

(85) Gecekondu önleme bölgesi olan Ankara Sincanda, Bakanlık Halk meskeni yapmaktadır. Aktepede de 700 hane yaptırılmıştır.

(86) Keleş, R. (Birinci ve İkinci...) s. 3 ve Keleş, R. (Türkiyede Sosyal Konut...) s. 226-227.

(87) 1960 da yaklaşık olarak 240.000 gecekondu vardı ve şehir nüfusunun % 13,5'i bu barınaklarda yaşıyordu. 1960-1965 yılları arasında bu sayı 430.000'e ve bunlarda yaşıyanlar 2.365.000'e çıkarak % 21,8'e varmıştır. 1967 sonunda gecekondu sayısının 450.000'e varacağı tahmin edilmektedir. II. Kalkınma Planı s. 276. Yine 1965 nüfus sayımına göre nüfus 31 milyon ve şehirlerde yaşayan % 29.9 dur.

konduların *islahı ve tasfiye sebepleriyle açıkta kalacaklara ve diğer konutsuz vatandaşlara verilir.* Bu arsalardan, ıslah ve tasfiye bölgelerinde bulunan diğer yapı sahiplerinden yapının tasfiyesini isteyenler de faydalanabilirler. Her ne sebeple olursa olsun, bu kanun hükümlerince arsa tahsis edilecek kimselerin, *yoksul veya dar gelirli olması, kendisinin veya eşinin veya ergin olmayan çocuğunun herhangi bir belediye sınırı içinde ev yapmaya müsait arsaya veya her hangi bir yerde bir ev veya apartmanın ayrı bir dairesine karşılık olan payına sahip bulunmaması şarttır.* Kimlerin yoksul ve dar gelirli sayılacağı, kendisine arsa tahsis edileceklerin öncelik sırası ve yukarda sözü geçen diğer hususların esasları yönetmelikte belirtilir.».

Bu maddedeki adı geçen öncelik sırasını tesbit ve ilgili hususların düzenlenmesi için ise 17 Ekim 1966 da bir Gecekondu Kanunu uygulama yönetmeliği (87 a) çıkarılmış Belediyelere İmar ve İskân Bakanlığının yardım şartları (m. 3) şahıslara arsa tahsisi, gecekondu, fonundan kredi tahsisi, ayni yardım, teknik yardım ve kolaylık ve konut yardımı gibi yardımlar (m. 4) yararlanacakların yoksul ve dar gelirli olması ve evi olmaması (m 5) yoksulun tanımı (2 kişi 400 TL aylık, ikiden fazla kişi için her kişiye 100 TL ek) (m. 8). arsaların öncelikle kiraya verilme yoluyla değerlendirilmesi (m. 8) gibi hususlar düzenlenmiştir. Fakat bir teviyelik sağlanamamış ve esaslı hükümlerde değişiklik getiren bir kaç yönetmelik birbirlerine çok yakın tarihlerle bunu izlemiştir. 14 Temmuz 1967, 27 Eylül 1967, 27 Şubat 1968 (88).

Memurun, gecekondulunun ve biraz da dar gelirli vatandaşın durumunu düzenlemeye çalışan bu mevzuat tetkikinden sonra finansman kaynaklarından Sosyal Sigortalar ile Emlâk Kredi Bankasının faaliyetlerini ve konut kredisi plânlarını incelemeye geçebiliriz.

1961 Anayasası döneminden önceki devreyi incelerken *Emlâk*

(87a) R.G. 17 Ekim 1966, S. 12428.

(88) Bu arada öncelikle kira (uzun vadeli kira, kısa vadeli kira) ilkesi, islah bölgesinde müstakil kalan ve tasfiye edilemiyecek gecekonduların tamir ve islah edilebileceği ve plân yapılmamış bölgelerde ilâve inşaat yapılamıyacağı halde tehlike giderici tedbirler alınabileceği düzenlenmiştir.

Kredi Bankasının (89) genel amaçlarını ve kuruluş nedenlerini görmüş fakat kredi sisteminin üzerinde durmamıştık. Şimdi konut sorununun hallinde plan ilkelerine, kuruluş kanunu ve mer'i mevzuata uygun olarak vatandaşlara açılan ipotekli kredileri gözden geçirelim.

Önce genel olarak durumu ele alınca görürüz ki, taşınmaz ipoteğin karşılığında fert ve kooperatiflere verilen krediler şöyle düzenlenmiştir (90): Banka kaynaklarına göre açılan krediler arasında *yapı tasarrufu kredileri* büyük bir yer işgal etmektedir. Kendinin, eşinin ve velâyeti altındaki çocuklarının meskeni olmıyan vatandaşların Banka ile aktettikleri yapı tasarrufu mukaveleleri, sözleşme meblâğının 1/4 inin toplanması, normal bekleme müddeti ve değerlendirme usullerinin tamamlanması gibi şartlar tahakkuk ettikten sonra tahsise yani krediye hak kazanmaktadır. Bu kredinin faiz ve müddeti 1963 yılından önce ve sonra aktedilen mukavelelere göre değişmektedir.

1963 den önce aktedilen yapı tasarrufu mukavelelerinde açılacak kredilerin % 35 i tahsis fonundan % 5 faiz, 11 yıl vadeli; % 65 de banka fonundan % 5 faizli 20 yıl vadelidir. Açılan kredinin miktarı 40 bin lirayı aşmamak kaydiyle mukavele meblağlarına göre değişmektedir.

1963 den sonra aktedilen mukavelelerde ise açılan kredinin % 60 ı % 7 faiz ve 11 yıl vadeli, % 40 ı da % 5 faiz 20 yıl vadeli olmaktadır. Açılan kredi miktarı 37.500 lirayı aşmamak kaydiyle mukavele meblâğına göre değişmektedir.

İnşaat faaliyetlerinin teşviki ve yapılacak meskenlerin sosyal

---

(89) Seçkin, H. Evimin özel sayısında s. 22 Türkiyede, Türkiye Emlâk Kredi Bankasının konut finansmanını karşılayan tek kuruluş olduğunu, son senelerde Sosyal Sigortalar Kurumu ile Ordu Yardımlaşma Kurumunun konut finansmanına katıldıklarını fakat finansmanın şümülünün sadece kendi üyelerini kapsadığından, bu kuruluşların memleket çapında bir kaynak olarak mütalaa edilemiyeceğini belirtmiştir.

(90) Genel olarak bk. Keleş, R. (Türkiyede Sos...) s. 190-196 ve 216-218. Burada yapı tasarrufu sisteminin lüks konut talep eden zengin ve orta halli sınıfların geniş ölçüde ve dar gelirliler aleyhine yararlandıkları bir sistem olmaktan kurtulamadığı belirtilmektedir.

konut standartlarına (91) uygun olmasının temini bakımından hazır konutlar için yapı tasarrufu kont kredisi verilmemekte ve 1963 yılından sonra aktedilecek mukaveleler için inşaat sahası 100 m2 olarak sınırlandırılmış bulunmaktadır. Ayrıca kredilerin tek elde toplanmaması için bir defaya mahsus olmak üzere aile içindeki devirler hariç kredilerin devri mümkün olmamakta kredinin kullandırılmasından sonraki satış suretiyle devir de faiz hadlerinin yükseltilmesi suretiyle önlenmektedir (92).

Kooperatif kredilerine gelince, yapı tasarrufu kredileri kooperatifler için de tahsis edilebilmekte, aranan şartlara haiz olan kooperatif ortaklarına aynı faiz haddi ve kredi müddeti tatbik edilerek toplu konut yapacak kuruluşların kredilerin avantajlarından istifadesi sağlanmaktadır. Bunlar haricindeki kooperatiflere açılan mesken kredilerinin faizi % 8,5 vadesi 10 yıl, inşaat kredilerinin faizi % 8,5 vadesi 5 yıldır (93).

Diğer konut ve inşaat kredileri ise, kendi emeği ile ev yapan ve evlerini iyileştirenlerin çabalarına yardım etmek gayesiyle açılan konut, bina inşaatı, hazır bina ve sair kredilerin vade ve faiz nisbeti kredi cinsine göre değişmektedir.

Bunlardan 180 sayılı kanuna göre evvelce açılan krediler % 6,5 faizli 15 yıl vadeli, Sosyal Sigortalar Kurumu finansmanı ile açılan

---

(91) Sosyal Konut standartları için bk. II. İmar Kongresi s. 177-223 Rapor n. 14. Burada önce sosyal meskenin yoksul ve dar gelirli ailelerin ikamet ihtiyacını karşılayacak şekilde standartlaştırılmış en az boyut ve nitelikte sıhhi, sağlam, ucuz mesken olduğu söylenmiş (s. 180) sonra proje esasları ve böyle bir meskende nelerin bulunacağı saptanmış (s. 183), m^2 ler hesaplanmış (s. 183-187) tesisat malzemesi belirlenmiş (s. 191-192) sistemler gösterilmiş (s. 193) döşeme sahası 34 m^2 den - 96.77 m^2 ye kadar çeşitli olarak sıralanmış, projeler çizilmiştir. s. 195-223.

(92) Süre, para yatırma gibi kriterlerde meydana gelen puan durumlarına göre, dörtte biri yatırılıp 2 yıl bekledikten sonra 50 bin liraya kadar % 6 faizli kredi verilmektedir. Bu dipnotundan 98'e kadar belirtilenler Ankarada Emlâk Kredi Bankasında Eylül 1969 da yapılan temaslardan elde edilmiş bilgidir. Ayrıca genel olarak bk. Evimiz (Özel sayı 1969).

(93) Şahıs başına 25.000 lira kredi verilmektedir. Bu kredi II. Plânın gereği olarak getirilmiştir. Kooperatifler için 50.000 TL. limit konmuş ve 1969 da 2000 kişinin ihtiyacı karşılanmıştır. İlk altı ayda 605 ortak adedi olan 13 kooperatife 9.831.000 TL. ödenmiştir. 1960 dan bu yana 150 kadar kooperatife cevap verilmiştir.

krediler % 4 ve % 5 faizli 20 yıl vadelidir. Diğer konut kredilerinin vadesi 10 yıl faiz nisbeti % 8,5, inşaat kredilerinin de faiz nisbeti % 8,5 müddeti 5 yıldır (94).

Ayrıca küçük tasarrufların değerlendirilerek konut finansmanına kaydırılması ilkesine uyularak ihdas edilen *küçük tasarrufçu konut sistemi* ile de sözleşme meblâğı 20 bin lirayı aşmamak kaydiyle aktedilen mvkavelelerden krediye hak kazanan küçük tasarrufçulara açılan kredinin vadesi 15 yıl faizi de % 6 dır (95).

Bir diğer ipotekli kredi tatbikatı da *anlaşmalı krediler* olup ipotek ve nakit karşılığı olarak açılmakta bloke tevdiatın maliyeti gözönünde tutularak anlasma suretiyle faiz oranları tesbit edilmektedir.

Ayrıca özel kanunlar uyarınca aracı olarak açılan ipotekli krediler de vardır.

499 sayılı kanun uyarınca hariçte çalışan işçilere açılan konut kredileri % 2 faizli 20 yıl vadelidir. (İki yıl ödemesiz süre).

Afetlerle ilgili kanunlar uyarınca afetzedelere açılan krediler faizsizdir.

Gecekondu Kanunu uyarınca açılan kredilerden Kollektif Yapı Kooperatifi sistemine göre açılanlar % 6 faizli, Belediyelere açılan arsa kredisi, faizsiz tasarrufla ev yap sistemine göre açılanlar % 6 faizli ve arsa kredisi de faizsizdir (96).

Bankaya para yatırmış olma şartını aramayan diğer bir kredi de evi olmayıp imkânı olanlara sağlanmaktadır. Mevduta teşvik gayedir (97).

Ayrıca evi olmayıp mevduatı olanlara, dörtte birini peşin yatırmak suretiyle bankanın kendi şirketlerine yaptırdığı sosyal konutlar da satılmaktadır (98).

---

(94) Azami inşaat kredisi 10.000 TL. dır.

(95) Yatırılan para 4 ile 6 yıl bekler, en az 20 en çok 104 liralık aylık taksitlerle ödenir, kredi miktarı 5.000-20.000.— lira arasıdır. Puan durumuna göre seçim yapılır. Kişinin yıllık gelirinin 14.400 TL. yı aşmaması lâzımdır.

(96) Zaten krediler ancak belediye olan yerlerde verilmektedir. Belediyeler de 775 sayılı kanuna göre fon toplamaktadır ve İmar ve İskân Bakanlığı izni ile konut yaptırabilirler.

(97) 10 ve 15 yıl vadelidir, 15.000 TL. sına kadardır.

(98) Yatırımların önemli bir kısmı konut inşaatına gitmektedir. Bu yol müteahhit kârını da ortadan kaldırdığından çok elverişlidir.

«Ancak ucuz halk konutları yapımında ve destekli imece yönteminin uygulanmasında Bankanın yardımcı olabilmesi küçük tasarruf sahipleri için ayrı bir fonun kurulmasına bağlı» idi, zira sistem gecekondu bölgesinde Yaşayanlarında konut ihtiyacının giderilmesine elvermemekte idi (99). Bunu temin için ikinci plân döneminin başlangıcındanberi İmar ve İskân Bakanlığı ile ilgili olarak dörtlü bir sistem uygulanmaktadır. Verilen krediler faizsizdir ve uzun devrelerde küçük taksitlerle ödenecektir:

Arsa ve proje verilmesi, kredili arsa ve teknik yardım;
Arsa, proje ve 500 TL;
Arsa, proje ve 1000 TL;

Tasarrufla Ev-Yap (TEY) sistemi;
konutsuz dar gelirli vatandaşlara 63 m2 bir konut için, 2000 TL. peşin ve bir yıl süreyle ayda 100 TL ve konutunu alırken de 2000 TL. sı ödeyerek 25.000 TL. maliyetli konut teminidir, bu. Konutlar Bakanlık şirketlerine yaptırılmaktadır. İlk uygulama yılı olan 1968'de 20 milyon, 1969 da 60 milyonTL. plasman ayrılmış ve bu sisteme göre 5000 ünite inşaatı programa alınmıştır (100).

Bu programın iyi planlama halinde başarıya ulaşma imkânı vardır ve başarıya ulaşırsa genel olarak yurt çapında Emlâk Kredi Bankasının tek başarıya gerçekten ulaşmış sistemi olacaktır.

Şimdi sınırlı kişileri kapsayan başka bir finansman kaynağına (101) geçiyoruz: *Sosyal Sigortalar Kurumu: (102).*

İşçi konutlarının başlıca finansman kaynağı Sosyal Sigortalar Kurumu emrindeki sosyal güvenlik fonlarıdır. Başlangıç tarihi olan 1952 yılından 1962 ye kadar işçiler konut kredilerini Emlâk Kredi

---

(99) Geray, C. Şehirsel Toplum Kalkınması, Ank. Üniv. S.B.F. Dergisi Cilt XXI no. 2 Haziran 1966 s. 247.

(100) Yalçıntaş, N. a.g.m. s. 252.

(101) Ayrıca DDY işçileri Emekli Sandığı, askerî fabrikalar Emekli ve Yardım sandığının da sınırlı faaliyetleri var bu alanda. Ayrıca öğretmenler Bankası, Vakıflar Bankası, Ziraat Bankası ve İller Bankası ile İstanbul Emniyet Sandığı da kredi verme yetkisi olan kuruluşlar fakat, bunların ucuz konut yapımını teşvik yönünden faaliyetleri yoktur. Bk. Keleş, R. (Türkiyede Sosyal Konut...) s. 196, Keleş, R. (Türkiyede İşçi Konutları...) s. 24-25.

(102) Genel olarak bk. Keleş R. (Türkiyede Sosyal Konut...) s. 197-204. Yine aynı yönde Keleş, R. (Türkiyede İşçi Konutları...) s. 21-24.

Bankası aracılığı ile almışlardır. Konut fonlarını Kurum % 3 faizle, bankaya bırakmış, bankada % 4 faizle Kooperatiflere vermiştir. Özellikle 1954-1957 yılları arasında bazı İktisadi Devlet Teşebbüsleri ikinci derecede ipotek karşılığı bu kredileri kredilerle tamamlamışlardır. 1962 denberi ise Kurum kooperatiflere doğrudan kredi açmaktadır. Emlâk Kredi Bankası ile birlikte yapılan bir çalışma da önleme bölgelerinde 775 sayılı kanuna göre İmar ve İskân Bakanlığının verdiği arsalara S.S. K.'nın yaptığı binalara ilişkindir (103). Kurum kendi arsalarına da ferdi ev yaptırmaktadır, ayrıca tek mesken inşasına müsait arsası olanlara kredi vermektedir (104).

En önemli kredi verme alanı konut kooperatiflerinedir (105). Kooperatifler arsaları kendileri temin ederler. S.S.K. ekspertiz yaptırır. Sosyal Konut Standartlarına göre azamî 100 m2 olma şartı aranır yapılarda (106).

Sigortalıların İşçi Mesken Kredilerinden faydalanabilmeleri için;

> «6282 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine uygun olarak ve Kurum tarafından hazırlanan tip statüye göre bir kooperatif kurmaları,
>
> Kendilerinin, eşlerinin veya velayetleri altındaki çocuklarının yurt içinde oturmaya elverişli bir meskene sahip olmamaları (müştereken veya iştirak halinde sahip olunan meskenlerdeki hisselerin değeri bir mesken bedelin-

---

(103) Ankara Sincanda, 2000, İstanbul Gülsuyu tepede 1000 konut bu yolla yapılmıştır. (Dipnot 103 den 111'e kadar olan bilgiler SSK. Genel Müdürlüğünden eylül 969 da edinilmiştir).

(104) Bu yolla Ankarada 250, İzmirde 50 konut yapılmıştır. Her iki halde de binaları S.S.K. yapmaktadır. S.S.K.'nın kiralık konutları yoktur. Gaye ipoteğin nakde tahvilinde parayı elde edebilmektedir, bu bakımdan arsa seçimine büyük önem verilir.

(105) Konut Kooperatifleri özelliklerine uygun ayrı bir statüye bağlanamamıştır. (1969 Programı s. 381). Halbuki Keleş'in (Türkiyede Konut Koop..) kitabında belirttiği gibi barınma ihtiyacının karşılanmasında önemli bir rol, kâr amacı gütmeyen ya da sınırlı bir kârla yetinen konut kooperatiflerinindir. s. 4. Bu kitapta Konut Kooperatifleri ile ilgili genel bilgi için Bk. s. 17-27, Türkiye için Bk. 41-61. Yine bu konuda Bk. Kooperatifçilik Sorunları Araştırması, Cilt. I. III. SPD, Araştırma SB. Yayın No. DPT. 785, SPD. 183 Ağustos 1969 Ankara s. 74-94.

den az olanlarla, oturulamıyacak derecede harap binalar mesken sayılmaz.),

Kendilerinin veya eşlerinin aynı amaçla kurulmuş başka bir kooperatife üye olmamaları,

Kooperatifin çalışma bölgesindeki il hudutları içinde kurum ve sigorta kanununa tabi bir iş yerinde çalışmakta bulunmaları,

Sigorta kanununa tabi işyeri merkezi kooperatifin çalışma bölgesindeki il hudutları dışında olmakla beraber işin kuruluş ve icabı olarak kooperatifin çalışma bölgesindeki il hudutları için de fiilen sigortalı olarak çalıştırılmakta bulunmaları,

Kooperatifin çalışma bölgesindeki il hudutları içinde kurulu sigorta kanunlarına tabi bir işyerinde çalışmak (107) ta olmak (muaddel fıkra) Mesken Kredisi için kooperatifçe Kuruma yapılacak müracaat tarihine tekaddüm eden aybaşından geriye doğru en az. 2 yıl sigortalı bulunmaları ve bu süre içinde kendileri veya iş verenleri tarafından 400 günlük prim ödenmiş bulunması, (bu fıkrada sözü geçen 2 yıllık sigortalılık süresi, ilgililerin malüllük yaşlılık ve ölüm sigortalarına göre sigortalı sayıldıkları süredir. Ancak, askerlikte geçen süre hükümlülükle sonuçlanmayan tutuklukta geçen süre, iş kazaları ile meslek hastalıkları, hastalık veya analık sigortalarından geçici iş göremezlik ödeneği alınan süre varsa ve bu süreler için sigorta primleri ödenmemiş ise, 2 yılın hesabında bunlar nazara alınmaz ve 2 yılın tesbiti bu süreler kadar geriye gidilerek yapılır). (21.7.1965).

Daha önce işçi mesken kredisinden faydalanmış olmamaları, gibi, şartlar aranır (108).»

---

(106) Kanuna göre kooperatifler 7 kişiden meydana gelmektedir, S.S.K. 100 kişilik olsun istemektedir. Yenimahallede Varlık mahallesi bu tipe bir örnek, 400 konutlu 4 mahalle var. 1964 de 417 olan kooperatif sayısı 1968 sonunda 861'e çıkmış, ortak sayısı 20101 den 32818'e, açılan kredi 65,510,278 den 1,210,438,170'e çıkmıştır.

(107) İşverenle ilişki kanuna göre kurulamamaktadır. Fon vermeye kanun manidir. İşveren mülk konutu değil lojman yaptırmak istemektedir. İlgililer bunun iyi olabileceğini belirtmişlerdir.

(108) Sigortalılara açılacak mesken kredisi ve bunlarla ilgili işler hakkında talimatname (1.4.1962 tarihli), m. 2.

Alınabilecek kredi miktarı ise S.S.K.'nın talimatnamesine ve ilgili cetveline göre 3 aylık kazanç ortalamalarının üçte birinin 20 yıl vade ve % 4 faizli aylık taksitleridir (m. 20) (109). Munzam kredi tesis etme imkânı da tanınmıştır (geçici mad. 7). 6/6450 sayılı ve 14 haziran 1966 tarihli bir kararname de iştira hakkını kabul etmiştir, bina ipotekli olmaktadır (110).

Ayrıca bir de yapı kooperatiflerine ait Tıp Statü söz konusudur (111). Tip Statüye göre «Kooperatifin başlıca amacı üyelerini sıhhi ve ucuz birer mesken sahibi yapmaktır. Bu maksatla ortaklık; Arsa veya arazi satın alır. Gerekirse bunları parsellere böldürerek, üyelerine ev yaptırır. Yapılan meskenleri bu statüde yazılı esaslara göre, ortaklarına aktarır, menkul veya gayrımenkul mal edinebilir, gerekirse borç para alabilir, ev yaptırılması için lüzumlu her türlü mali muamelelere girişebilir. Evler yapılıp ilgililere dağıtıldıktan ve bedelleri de tamamen tahsil edildikten sonra, gerek bu evlerin bakım işleriyle uğraşmak ve gerekse ortakların sair kültürel ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kooperatif faaliyetine devam edebilir. Kooperatifin kurulabilmesi için en az 7 ortağın mevcudiyeti şarttır» (m. 3, 4). Bu ortaklık şartları talimatname m. 2 dekinin aynıdır.

Sermayenin en az haddi 3500 TLdır (m 13) ve kuruluşta yarısı ödenmiş olmalıdır. Kooperatifin sermayesi 250 şer liralık hisselere ayrılmış olup, her ortağın iki hissesi olması mecburidir (m 14). Hisse bedelleri yarısı peşin yarısı 10 TL sını geçmeyecek belli aylık taksitler hailnde ödenir (m. 11). Her ortak kendisine düşen binayı kesin maliyet bedeli üzerinden kabule mecburdur (m. 46).

Sosyal Sigortalar Kurumu ayrıca, Emlâk Kredi Bankasının yaptığı meskenlerden alıp dağıtmak için Bankaya müracaat da etmiştir.

Sosyal Sigortalar Kurumu işçi konutları işini bir ek ödev say-

---

(109) En az 645 lira aylık alan biri 35.063 TL. kredi alabilir ve 215 TL. aylık taksitler öder, en fazla alınabilecek kredi ise 60.015 TL. sıdır ve bu da 1040 TL. aylıklı birine verilir, taksit 368 liradır.

(110) Bir tarafta müteahhit bir tarafta da kooperatif ve S.S.K. bulunmaktadır.

(111) Bu tip statünün bir yenisi hazırlanmaktadır. Yapı Kooperatifleri Kanunu çıkarsa o zaman bu konuda oldukça değişiklik olması da mümkündür.

maktadır. Ve bu plândan yararlanmak için işçiyi teşvik plânı da yoktur (112). Mülkiyetin kooperatiflerde kalması ve ortaklara mülkiyet hakkı sağlandığında bir yararlanma hakkı verilmesi tekliflerride kabul edilmemiştir (113).

Her ne kadar plân, T.C. Emekli Sandığı, S.S.K. ve Emlâk Kredi Bankasının yani konut kredisi veren kuruluşların, kaynakları tek elden kullanmalarını sağlayacak bir düzenin kurulmasını, konut sorununu çözücü araç olarak görmekte ise de bu birleşmeye karşı özellikle işçiler şiddetli tepki göstermektedir (114).

Kalkınma Plânlarında da çıkarılması öngörülen Kanunlardan 1969 tarih ve 1663 sayılı Kooperatif Kanunu (115) (Yapı Kooperatifleri Kanununun yerini tutmamakla beraber) 2. maddesinde «yapı kooperatifleri ile konusuna taşınmaz mal temliki dahil bulunan diğer kooperatiflerin ana sözleşmelerinde ortaklara taşınmaz mal temlik edileceği hakkındaki taahhütler başka bir resmi şekil aranmaksızın muteberdir» demekte ve 9 ve 72. maddelerinde ise özel

---

(112) İşçinin yalnız bulunduğu yerdeki kooperatiflere girebilmesi durumunu da değiştirmek istiyorlar. İlgililerin başka şikâyetleri de var: Tasarruf yapmadan işçilerin bu işe giriştiklerini sonra borç ödenmeyince satışa gidildiğini; ufak metrekareye girmek istemediklerini, kooperatiftekilerin 100 m^2 olduğunu, S.S.K. nınkilerin daha ufak olduğunu; yapı kooperatifçiliğinin yeni olduğunu ve eğitim eksikliğinden idarî ihtilâf çıktığını; kredi veren kurumlar arası malzeme, proje ve standardizasyon için koordinasyon olmadığını; bölge teşkilâtının mevcud olmadığını ve merkeziyetçiliğin pahalıya mal olduğunu; teklif edilen İşçi Meskenleri Genel Müdürlüğü kurulursa bölge müdürlüklerinin mümkün olacağını belirtiyorlar.

(113) Keleş, R. (Türkiyede Sosyal Konut...) s. 283. Sosyal Sigortaların Kooperatif Konutları ile ilgisini ele alan Kooperatif Sorunları Araştırması Cilt I s. 47-48 bazı tavsiyelerde de bulunmaktadır.

(114) Keleş, R. (I. II. Kalkınma...) s. 17 de ise fonların birleştirilmesi yerine kullanım biçimlerinin benzer esaslara ve kurallara bağlanma yoluyla, konut kredilerinden yararlanmada eşit ve adaletli ilkelere göre hareket edilmesinin daha yararlı olduğunu söyler. Ve Türkiyede İşçi Konutları Sorunu adlı makalesinde s. 291 Türk-İşin bu konuda dava açarak S.S.K. dan 30 milyonun verilmemesini istediğini ve Danıştayın da yürütmenin durdurulmasına karar vererek Gecekondu Kanununun (14. maddesinde) de öngörülen bu fonu, önemli kaynaklarından birinden yoksun bıraktığını söyler.

(115) R.G. 10 Mayıs 1969 s. 13195. Üç ay sonra yani 10 Ağustos 1969'da yürürlüğe girmiştir (m. 101).

idareler, belediyeler ve köylerle kooperatiflerden yararlanma imkânı tanımakta ve konuları aynı ya da birbirleriyle ilgili yediden fazla kooperatifin birlikler kurabileceğini ve böylece daha etkili faaliyetlerde bulunabileceğini saptar.

Konut sorunu açısından çok önemi olan bir Kanun da sonunda çıkmıştır. Yine 10 Mayıs 1969'da yayınlanan 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu (116) nun özellikle kamusal konut açısından ve kamu idarelerine arsa stoku sağlama açısından çok fazla önemi olduğuna inanılmakta idi. Bu kanunun ilgili maddelerini kısaca tarıyalım: «Arsaların aşırı fiyat artışlarını önlemek amacı ile tanzim alış ve satışlarını yapmak, konut, sanayi ve turizm bölgeleri ve kamu tesisleri için arazi ve arsa sağlamak üzere; İmar ve İskân Bakanlığına bağlı kamu tüzel kişiliğine haiz ve döner sermayeli «Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü» kurulmuştur» (m. 1). «Bu Genel Müdürlük, Konut, sanayi ve turizm ve çeşitli kamu hizmet ve tesisleri için anlaşma, devir, satınalma yolu ile ve benzeri şekillerde arazi ve arsa sağlamaya, arsa stoku ve tanzim satışları yapmaya, sağladığı arazi ve arsaları Bakanlıkça tesbit edilecek esaslara göre plânlıyarak olduğu gibi veya alt yapı tesislerini kısmen veya tamamen ikmal ederek veya ettirerek ihtiyaç sahiplerine satmaya, kiralamaya, mübadeleye, irtifak hakkı tesis etmeye yetkilidir (m. 2)». «İmar ve İskân Bakanlığınca bu kanunda yazılı amaçlarda kullanılmak üzere talep edilen arazi Hazineninse, Hazine tarafından ve evvelce hazineden intikal etmiş olur. Belediyelerce herhangi bir hizmete tahsis edilmemiş bulunan arazi de belediyelerce Arsa Ofisi Genel Müdürlüğüne devredilir. (m.7)». Bunlardan kamu hizmetleri için lüzumlu olduğu gerekçesiyle Hazine ve Maliyece talep edilenler... Hazineye veya belediyelere iade edilir (m. 5)». «Hazine, belediye, özel idare ve Vakıflar idaresi satışa çıkaracakları arazi ve arsaları satış muamelesine tevessül etmeden önce Arsa Ofisine bildirmekle mükelleftirler (m. 8)». «İmar ve İskân Bakanlığı, konut, sanayi ve turizm ihtiyaçları ile diğer kamu tesisleri için planlanmış sahalar içinde kalan özel ve tüzel kişilere ait arazi ve arsaları... bina vesair tesisleri Arsa Ofisi adına kamulaştırmaya yetkilidir (m. 9). «Arsa Ofisinden alınan arsalar üzerine satış şartlarına uygun inşaat yapılmadıkça 3. şahislara satılamaz, bağışlanamaz, haczolunamaz (m. 11). Lüzum görü-

(116) R.G. 10 Mayıs 1969 s. 13195.

lürse, bu kanunun uygulanması için belediyelerle ortaklık kurulabilir (m. 15)».

6 ay içinde hazırlanması gereken yönetmeliğin hazırlanmakta olduğuna dair bir belirti daha yoktur.

«Hızla artan nüfus şehirlerde toplandıkça batılı anlamda plânlı bir şehircilik yapma olanağıda yitirilmektedir. Arsa fiatlarının alabildiğine artması konutların maliyetini yükseltmekte, belediye görevlerinin, öteki kamu görevlerinin başarı ile yapılması olanaklarını büyük ölçüde sınırlamaktadır». diyen Yavuz (117) «Şehirleşmenin doğurduğu sorunlar arasında arsaya önemli bir ağırlık tanımak gerektiğine ve arsanın bir alt yapı olduğuna» değinmektedir (118).

775 sayılı Gecekondu Kanunu ile 634 sayılı ve 1966 tarihli kat mülkiyeti kanunu ve diğer mevzuat, arsa sorununa bir dereceye kadar çözüm getirir gibi görünmüş olsalar bile olaylar bunların, konut sorununun ağırlığıyla orantılı hiçbir önem taşımadığını göstermiştir (119). Umutların bağlandığı Arsa Ofisi Kanunu da çıkmıştır. Yukarıda ayrıntılı olarak gösterdiğimiz hükümlerin hazırlanmasında Anayasanın 35 (ailenin korunması), 36 (mülkiyet hakkının kamu yararı için sınırlanabileceği, bu hakkın toplum yararına aykırı bir biçimde kullanılamıyacağı), m. 38 (kamulaştırma), m. 41 (iktisadi ve sosyal hayatın düzenlenmesi), m. 49 (sağlık hakkı ve konut ihtiyacının karşılanması), m. 51 (kooperatifçilik), ve m. 53 (mali sınır meselesi) ün önemle gözönünde bulundurulduğu hükümet gerekçesinden anlaşılmaktadır.

Önemli olan Ofis yoluyle «şimdiye kadar alınamamış olan yöneltici tedbirler getirilip, arsa pazarını bir takım spekülatörlerin hakimiyetinden kurtaracak nitelik kazanılabilecek midir?» (120).

---

(117) Yavuz, F. (Şehirleşme ve Arsa...) s. 3.

(118) Aynı eser, s. 8.

(119) Aynı eser s. 14. Yavuzla aynı görüşü paylaşmaktayım. Mimarlar Odası İstanbul şubesinin kongresinde (Bk. 10 Ocak 1970, Milliyet) Maçkada 1 milyon TL'na daire satıldığından bahsedilmekte, arsa ve bina spekülasyonunun tahamamül edilemez bir seviyeye ulaştığı belirtilmektedir.)

(120) Aynı eser s. 14 Yavuz önce 53. maddenin gerekçeye alınmasiyle Ofisin görevini sembolik ölçüde tutma olanağının kapıları açılmış, hiç değilse bazı alanlardaki görevleri, örneğin sosyal konut sorununu ikinci, üçüncü plâna atması için gerekçe bulunmuş demektir, diyor. a.g.e. s. 15. Bu böyle olacaktır, yalnız 53. madde ile ilgili pragmatik bir çözümle bu

Hazine arsalarını ve belediyeler elindeki hazine arsalarını da eline geçirecek olan Arsa Ofisi, daha Konut Kanunu da çıkıp kapsayıcı bir düzenleme getiremediğine göre, bu arsaları üçüncü şahıslara satacak ve kamu yararını korumak yerine arsa spekülâsyonuna aracılık yapan bir kuruluş haline gelecektir (121). Belediyeler gibi arsaya en çok ihtiyacı olan kamu idareleri topraksız kalacaktır (m. 5) (122). Yavuz, bu kanunu, «yalnızca arsa fiatlarının artması, kamunun ve sanayiinin gereksindiği arsaları bulamaması ya da bunlara yüksek bedeller ödemek zorunda kalması yüzünden, kalkınmanın özlenen hızla gelişememesi yönünü ele alarak hazırlanmış» olduğuna ve «durumun daha da kötüleşeceğine», işaret etmektedir (123).

---

sonuçtan belli bir dereceye kadar kaçınmak mümkündür. Bk. değerlendirme bölümü.

(121) Yavuz, F. aynı eser. s. 16-19. 12 Ocak 1970 tarihli Akşam gazetesinde de Mimarlar Odasının Ankara Şubesinin 15. inci Genel Kurul toplantısı görüşmelerinde çare olarak arsaların devletleştirilmesinin istendiği duyurulmaktadır. Birleşmiş Milletler İktisadî ve Sosyal Konseyinin son raporunda da az gelişmiş ülkelerde arsa spekülasyonunun kalkınma hızını düşürdüğüne işaret edilmiştir. BK. 8 Ocak 1970 Milliyet gazetesi.

(122) Kaldı ki zaten para sıkıntısı çekmekte olan belediyeler, mali çıkmazdan kurtulmak için arsalarını elden çıkarmaktadırlar. Bir örnek için Bk. 9 Ocak 1970 Milliyet gazetesi... «Sosyal Mesken için verilen arsa dağıtılıyor...» adlı haber.

(123) Yavuz, F. aynı eser s. 18. Belki buna mani olmuş görünmek için şu gevşek hüküm getirilmiştir: «Arsa Ofisinden alınan arsa üzerine satış şartlarına uygun inşaat yapılmadıkça :, üçüncü şahıslara satılamaz, bağışlanamaz, haczedilemez, m. 11».

Ü Ç Ü N C Ü B Ö L Ü M

DEĞERLENDİRME VE TEKLİFLER :

Nasıl ki incelememizin bir ve ikinci bölümlerinde soyuttan başlayarak somuta inmiş, önce Sosyal Refah Devletinin niteliklerini saptamış, ideolojik unsurlarına bir göz atmış, oradan Sosyal haklara kayarak yapısal unsurlara eğilmiş ve böylece Sosyal Hakları karşılayan ve yerine getirilmeleri istemi devletten «Sübjektif amme hakkı» biçiminde bir talebe konu olabilen Sosyal Kamu hizmetlerine geçmiş ve, bir yandan kesin bir ayırımın söz konusu olamıyacağını belirtirken, bir yandan da konumuzun çerçevesini teşkil etmesi bakımından ve Devlete yüklenen ödevlerle vatandaşa tanınan haklar karşısında kurulması zorunlu birer hizmet olarak ortaya çıkan sosyal kamu hizmetini diğer klasik ve çevresel olarak niteliyebileceğimiz hizmetlerden ayırıp tanımlamış ve bu somutlaştırma süreci içinde Sosyal Kamu Hizmetine bir örnek olan konut hizmetine gelmiş ve buradan da konuyu daha da somutlaştırarak İngiltere ve Türkiye örneklerini ele almışsak; şimdide üçüncü bölümde bunun tam tersi bir yol izleyerek önce somut örneklerimizi değerlendirecek, oradan soyuta geçerek, bugün gelişmekte olan bir ülke açısından bu temel kavramların önemini ve gelişmiş bolluk ülkelerinde durumu ve yeni bir açı arama sonucu hizmetlerdeki değişiklikleri tartışacağız.

Bu arada sorunun Türkiye açısından 1961 Anayasası 53. maddesi karşısındaki gerçekleşme derecesini ele alacak ve amacına inanan ve bu amacı gerçekleştirmek isteyen bir sosyal siyasetcinin yapacağı gibi çıkış noktaları arayacağız.

Üçüncü bölümün ikinci kısmında Türkiye açısından konut sosyal hizmetinin nasıl karşılanabileceği araştırılırken bir alternatifler listesi halinde teklifler getirmeye çalışacağız. Bu, hem genel konut sorununun hemde Türkiyeye özge gecekondu probleminin çözümüne yönelecek bir çaba olacaktır.

I. DEĞERLENDİRME :

Bugünün İngilteresinde olsun, 1961 Anayasası Türkiyesinde olsun konut sorununun çözümü onu bir sosyal kamu hizmeti olarak görmede birleşmektedir. Her ne kadar İngilterede kamusal konut (public housing, cauncil housing) bugün puan sistemine göre herkese açıksa da, ancak kira desteği (rent rebate) görmekte olanlar için piyasa koşullarından farklı bir durum gösterir ki bu da konutun bir sosyal yararlanma (social utility) değilde bir sosyal kamu hizmeti (social service) olduğunu açıkça göstermeye yeter. Türkiyemizde de Anayasanın 49. maddesinde açıkça belirtildiği gibi ancak yoksul ve dar gelirli vatandaşlar açısından sorunun devletçe bir ödev olarak yüklenilmesi ve düzenlenmesi düşünülmüştür ki bu da duruma bir sosyal kamu hizmeti niteliği kazandırır. Burada klasik kamu hizmeti kriterlerinden de hareket edilse, bilindiği gibi, herkese açık olma, hizmetin özelliğinin ve durumun gerektirdiği niteliklerin aranmasına ve ancak bunları gerçekleştirenlerin, hizmetten yararlanmasına mani değildir. Yoksul ve dar gelirli olma da böyle bir niteliktir. Kaldı ki hem İngilteredeki mahalli idareler bekleme listelerinde hem de Türkiyede kredilerden ve sosyal meskenlerden yararlanmada bazı ek nitelikler seçmede önceliği tayinde rol oynamaktadır.

Birinci bölümdeki tarifemize uyan her sosyal hakkı karşılayan bir sosyal kamu hizmetinin varlığından söz ettiğimize göre sağlık şartlarına uygun konut hakkı için de böyle olması gerekmektedir. Fakat İngiltere ile Kara Avrupasının konut sorununu halk konutları ile çözerken farklı tutumları olduğuna değinen Marshall'ın düşünceleri ile aynı paralelde diyebiliriz ki, İngiltere'de ki mahalli idarelerce sağlanan kamusal konutlar karşısında Türkiye'de Sosyal konutlardan söz edilmektedir. Hernekadar bugün Belediyelerin halk konutu yapma yetkisi 1950'den bu yana açıkça tanınmışsa da mali olanakların yetersizliği yüzünden ve bu konunun tek elden değilde değişik kuruluşlarca düzenlenmesi yüzünden İngiliz örneğine benzer bir çözüme gidilememiş ve 5656 sayılı kanunun etkili bir uygulaması görülmemiştir. Bu konu ile ilgili tekliflere ileride yer verilecektir. İngilterede de bugün salt public housing yanı sıra konut şirketlerinin de önemi artmaktadır. Her iki ülkede de konut kooperatiflerinin ileride daha etkin bir çözüm aracı olma ihtimali vardır.

Her iki ülkede de konut, endüstri hareketleri ve bunun sonucu olarak nüfusun endüstri merkezlerine kayması ve buralarda barı-

nak yetersizliği; İngiliz konut koşullarının elverişsizliği (sefalet mahalleri ve yüksek barınma yoğunluğu), yardım alma umudunu yitirmiş Türk vatandaşlarının ise kendi yetenekleri ile gecekondu yapması ve bunların yanı sıra bozuk sağlık koşullarının işe karışması ile, bir problem halinde ortaya çıkmıştır.

Devlet müdahalesi her iki ülkede de yeni ev yapımı ve asgari standartların tesbiti ile kötü şartlı konutların (sırasıyla slum ve gecekondu) tasfiyesi, islahı ve önlenmesiyle buralardan açıkta kalanlara konut temini şeklinde olmaktadır. Yalnız bu İngilterede ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında başlayan bir hareket, bizde ise yirminci yüzyılın ikinci yarısında. Endüstri devriminin doğuş merkezi olma, şehirleşme hareketlerinin başlama tarihi, Refah Devletinin ve sosyal hakların kabulü önceliği İngiltere lehine, az gelişmiş bir ekonominin yükünü taşıma zorunluğu ve gecikme, Türkiye aleyhine, bu zaman faktörüne katkıda bulunmaktadır.

İngiltere bir Refah Devletidir (Walfare State), Vatandaşının bu devletten karşılanmasını vatandaşlık hakları olarak (subjektif kamu hakkı) talebedebileceği sosyal hakları vardır ve bunlarda üç genel ve başlıca kategoride toplanmaktadır; eğitim, sağlık, konut. Bu alanların herbiri sosyal hizmet biçiminde örgütlenmişlerdir ve yetki genellikle halkla daha yakın teması olan mahalli idarelerdedir. Bizim ele alıp incelediğimiz konut sorunu merkezî bakımdan sosyal siyaset meselesi olarak ve iktidardaki partilerin eğilimlerine göre, çalışan sınıfları ele alan, genel ihtiyaçları karşılayan, sefalet mahalleri, yoğun barınaklar, multi-occupation gibi özel öncelik alanlarına yönelen, kredileri bazan kamusal konut yapımına bazan mülk-konuta kaydıran ve fakat herzaman konut açığını kapatmağa çalışan bir yönde gelişmiş ve bu siyaseti gerçekleştirme yetkisi de ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısından itibaren mahalli idarelere yüklenmiştir. Zaman zaman kira politikası yolu ile de konut arzını etkileme yoluna gidilmiş ayrıca 1964'de kurulan Konut Kurumu da konut kredisi temininde, başlıca kaynak olan konut şirketlerinin gelişmesini destekleme amacını gütmüştür. Konut şirketleride mülk konut yapanlar gibi ipotek yoluyla yapı kurumlarından malî kaynak bulmaktadırlar. Maliyet kirasını sürdürebilmek için de bu şirketlerin devlet desteğine ihtiyaçları vardır.

Özellikle son yıllarda bu tip şirketlerin maliyet kırasiyla kiraya

verdikleri konutlara olan talep çok arttığından bu şirketlerin gelişmesine hükümet de taraftardır (1) ve bir Konut Kurumu ile bu alana müdahale etmiştir. Konut şirketlerinin İngilterede gelecekte çok önemli rolleri olabilir. Sorunun bu yönünde konut şirketlerince büyük başarı sağlanırsa, mahalli idare programlarının da yalnızca konut alanında maliyet kirasını dahi karşılayamıyacak olanların ihtiyacını giderme ve sefalet mahallelerinin ve diğer özel problemli alanların yeniden geliştirilmesini sağlama (Şehirsel yenileşmeye yönelme) alanlarına inhisar edebileceği söylenebilir.

1945-1970 arası 25 yıllık bir dönemde bu sosyal kamu hizmeti zaman zaman sosyal yararlanma (2) yönüne de dönüşerek Refah Devletinden Bolluk Devletine geçiş içinde, yavaş yavaş kamusal konutlarıyla konut sıkıntısını kapatma olanağını bulmuş (3) ve bugün İngiltere'de artık halkın, maliyeti karşılaması gerektiği ve ancak gerçekten bunu yapamıyacak durumda olanların yardım görmeleri gerektiğine inanılmıştır.

İngilterede Sosyal siyasetin yeniden dağıtıcı rolünü incelerken Titmuss, «Bazılarınca sosyal siyaset asgarî sayıda yoksul kişiler için, asgari bir hükümetin geçici asgarî faaliyetidir; diğer uçtakilere göre sosyal siyaset toplumda yaşayanlar arası ilişkiler ağının doğru

---

(1) Bak. Housing Cmnd. 2050 s. 8-9.

(2) Bak. İnceleme s. 53.

(3) İkinci Dünya savaşından bu yana İngilterede 5 milyon kadar yeni ev yapılmış, 1/2 milyon ev sefalet mahallesinden temizlenmiş 670.000 ev yenileştirilmiştir. Artık 1/2 milyonla bir milyon konut arası bir açık kaldığı söylenmektedir. Aile sayısı hızla artmaktadır ve yalnız bunu karşılamak için yılda 125.000 konut gereklidir. 600.000 kadar konut da sefalet mahallelerinde yıkılmak için beklemektedir. Tamiri gereken de 2,3 milyon ev var. Böylece hükümet yılda 350.000 konut yapmayı gaye edinmiştir. Arsa, mahallî idarelerin ve yapı endüstrisinin kapasitesi ve para sağlama problemleri her zaman ve her yerde söz konusu olacaktır.

Konut ve mahallî idareler bakanlığının Nisan 1969 da yayınlanan yıllık raporunda (S. 1, 26)

Tamamlanan Konutlar

	1966	1967	1968
Özel	205.372	200.438	221.993
Kamu	180.137	403.918	191.722
	385.509	404.356	413.715

İhtiyacın en fazla olduğu yerlere inşaat teksif edilerek diğer idarelerin inşaat serbestisi yalnız öncelik sorunlarına kısılmıştır.

biçimde düzenlenmesidir; bu ikisi arası ise geleneksel tanım yer alır.» der. «Sosyal hizmetler ve sosyal refah, ki bu terimler kamu sağlığı, gelir muhafazası gibi kamu müdahalesinin belli alanlarını tanımlamak için kullanılmaktadırlar, sosyal siyasetin temel unsurlarıdır. Bunlar hükümetin bariz, direkt ve ölçülebilen faaliyetleridir. toplumun bazı kesimleri için piyasanın karşılamadığı yada karşılayamadığı maddi ve sosyal ihtiyaçları karşılarlar.» (4) Yaptıkları açıkça yeniden dağıtımdır, pazar şartlarına politik açıdan müdahaledir. Titmuss, «bence», der, «bu yirminci yüzyılın ikinci yarısı için çok sınırlı ve yetersiz bir sosyal siyaset işleyişi modelidir.» (5). Altmış yıl kadar önce İngilterede orta ve yukarı sınıfın gözünde sosyal siyaset, yoksulluk kanunun siyaseti idi. Bu, hukukî rejim olarak 1948'e kadar sürdü. Yoksulluk kanununun malî olanak ölçme metodunun (means-test) damgası, yeniden dağıtımın şartı oluyordu. 1948 sonrasında ayırıcı ve açıkça yeniden dağıtıcı sayılan hizmetler bırakıldı ve yardımlar hak olarak sağlanmaya başlandı; örneğin 1945'de kanun konut idarelerine, yalnız çalışan sınıfa değil, halka, genel ihtiyaçlara göre ev yapmalarını söyledi. «Bir çokları yapılan değişikliklerin açıkca yeniden dağıtımı gerçekleştirmek için yapıldığını ve etkilerinin eşitlikci (egalitarian) olduğunu düşündüler. Gelecekte daha fazla refahın yoksullar yararına bir yeniden dağıtım demek olduğuna inanmak doğaldı. Fakat daha ileri bir noktada olan başkaları (6) bu sosyal siyaset değişikliğinin, tek bir toplum elde etme isteği ile, sınıf, gelir ve ırk ayırımı gözetmeksizin herkes için ayırıcı olmayan hizmetler sağlamak, kendine saygıyı arttıracak ve sosyal entegrasyonu gerçekleştirecek hizmetler kurmak isteği ile ilgili olduğunu düşünmüşlerdir (7) ve 1948'den bu yana İngiliz sosyal siyaset modelinin başlıca iki amacı da yeniden dağıtım ve ayırım gözetmeme şeklinde gelişmiştir.» (8). Bu ikinci amaç da hiz-

(4) Titmuss, R. M. (Committment...) s. 188.

(5) Titmuss, R.M. (Committment...) s. 189.

(6) ki o tarihte aralarında Titmuss'da vardır. Bugün daha öncede gördüğümüz gibi evrensel temele dayanan bir selektiviteyi kabul etme noktasına gelmiştir.

(7) Titmuss, R. M. (Commitment...) s. 191.

(8) Bu noktadan hareketle bir adım daha ileri gidilmiş ve bugün Refah Devleti tartışmaları yerini Refah Dünyası tartışmalarına bırakmıştır. Çok ilginçtir ki bir yerde liberal kapitalist bir toplumda Marx kehanetlerini önleme tavizleri olarak kabul edilebilecek olan sosyal haklar

metlerin evrensel (universal) kapsamlı olması görüşünün desteklenmesine yol açmıştır (9). Hizmetler yeniden dağıtıma yönelmiştir ve mevcut ve gelecekteki kaynaklar üzerindeki «isteme hakkı» düzenini değiştirmiştir. Fakat sosyal refah yardımları, gelir ve statüye bakmaksızın yalnızca ihtiyacı göz önünde bulundurur. İşte burada inceleme içinde de belirttiğimiz, selektivite-universelite tartışması ile bunun çözümünde tutulacak tarafa bağlı olan «residuel teori» ile «müessese teorisi» arası bir seçme özgürlüğü (freedom of choice) sorunu önem kazanır (10). Refah Devleti tartışmaları son on yıldır bu kavramlar üzerinde bir tartışma biçimini almıştır.

Elde edilen statü, intikal eden statü ya da ihtiyaç prensiplerinden hangilerine ve ne kadar dayanarak ne dereceye kadar, yeniden dağıtım, refah yolları ile elde edilmelidir? Bugün İngilterede (ki Refah Devleti, Bolluk Devleti kavramları arası bir seçim tartışılmaktadır.), özellikle sosyal güvenlik ve konut alanlarında sorulan soru budur. Titmuss Refah Devletini yoksullara yöneltmenin yollarının mutlaka aranması lâzım geldiğine işaretle «yeniden dağıtım açısından analizinde fayda olan bir alanın konut olduğunu», belirtir. «Burada mahallî vergi ödemelerinin, kamu konutu kredilerinin, faiz hadlerinin, ipotek faizleri karşılığı vergi indirimlerinin karşılıklı etkilerini ele almak lâzımdır. Bunu yaptığımızda görürüz ki, bugün kendi evini alan orta halli halka devletin ödediği kredi, mahallî halk konutlarında oturan yoksul kiracılarınkinden fazladır.» (11).

İngiltere'nin artık bir refah devleti olmaktan çıkıp bir bolluk toplumu (Affuent Society) olduğunu kabul etmesi zamanının geldiğine işaret edenlere göre (12), «Devlet tarafından kollektif olarak

---

ve sosyal devlet kavramlarının gelişmekte olan ülkelerde millî bir biçimde kabulünü ısrarla isteyen Myrdal, «Marx'ın kehanetinin fakir ve zengin devletler arasında çıkma ihtimalinin çok kuvvetli olduğunu zira refah dünyasını (Welfare World) elde etmenin refah devletini elde etmek kadar kolay olmadığını» söylemektedir. Myrdall. G., Beyond.. s. 164. Ayrıca refah toplumu için bk. Titmuss, R. M. (Commitment...) s. 127.

(9) Eyden, J.L.M... Social Policy in Action, Library of Social Policy and Adm. London 1969 s. 14-17.

(10) Bak. İnceleme, s. 42-48.

(11) Titmuss, R.M. (Committment...) s. 197.

(12) Galbraith, J.K. a.g.e. s. 86'da «Gelişmiş bir ülkede artan üretim,

örgütlenen bu hizmetler büyük sanayi toplumlarının gelişmesindeki tarihi bir devreye has geçici ekonomik fenomenlerdir. Kitleler yoksulken ve kapitalizmin geleceği belirsizken sosyal dayanak olarak bunlara ihtiyaç vardı. Bu şartlar artık değişmiştir, refah devleti erimelidir, ve halk yavaş yavaş özel piyasaya kaymalıdır (ki tercihleri en iyi değerlendirme yolu budur)... özel sorumluluk paternalizmin yerini almalıdır.» (13). Liberal iktisatçılar tarafından temsil edilen «Seçme özgürlüğü» (14), tezini de ele almak gerekir, onlara göre toplumlar bolluğa kavuşup zenginleştikce nüfusun çoğunluğu da kendi sosyal refah ihtiyaçlarını özel piyasa mekanizması yoluyle, devlet yardımı almaksızın kendileri karşılayacak duruma gelirler. Bunların kendi kaynak tercihlerini yapma ve önceliklerini seçme hak ve özgürlükleri olmalıdır ve sağlık hizmeti, eğitim, sosyal güvenlik ve konut gibi konularda kendileri karar verebilmelidirler.

Bunlara cevap veren Titmuss, İktisadî gelişmenin, kapsayıcı, evrensel planlanmış bir yeniden gelir dağıtımı politikası olmadan da yoksulluk probleminin çözülebileceği iddialarını destekleyen bir durumun hayat standardının % 50 yükselmesine rağmen ne İngiltere'de ne de ABD'de gerçekleşmediğini, ekonomik gelişmenin ilerlemeyi gerektirdiğini ama sosyal gelişmenin bununla beraber gerçekleşmesinin ancak bir temenni olduğunu söyler (15). Refah alanında özel pazarların ayırım ve damgalama problemlerini çözeceği görüşünün bizi refahta seçim ve evrensel sosyal hizmetler ile seçici, malî olanakların ölçülmesi yolunu kullanan sistemler arası çatışmaya götüreceğini söyleyen, Titmuss, özellikle ABD ve Kanadada görülen örnekleriyle özel piyasadan refah hizmeti temin eden az gelirli vatandaşların ikinci sınıf tüketici sayıldığını belirtmektedir. «Önemli olan husus orta ve yukarı sınıfların özel piyasadan seçme imkânı meselesi değil, yoksullara yardım edebilmek için daha fazla ekonomik ve sosyal kaynağın nasıl kanalize edileceğidir. Şimdi zenginleşiyoruz diye damgalamadan sosyal hak dağıtmaktan vazgeçe-

---

yeniden dağıtımın yerine geçecek bir alternatiftir.» der. «Bolluk toplumu da asgari geliri ihtiyacı olan herkese temin edecektir. Fakat bunun ötesine gitmeyecektir.» s. 265. «Problemi hallettiğimizi göremeyip yeni ödevleri ele alamamak trajiktir.» «Refah Devleti bu geçişi yapmalıdır.» s. 285.

(13) Titmuss R.M. (Committment...) Sayfa: 252.

(14) Özellikle Bk. Friedman, M. (Capitalism and Freedom), Chicago 1962.

(15) Titmuss R.M. (Committment...) s. 140.

meyiz.» (16). Refah alanında özel piyasanın tüketicilere daha fazla seçme imkânı sağlamasına gelince, bu, ödeme kabiliyetine dayandığı ve ihtiyaç kriterine yer vermediği için kamu hizmetlerinden medet uman ya da bunu kullanmayı tercih edenlerin seçimini sınırlar. Ana sorun, «kimin seçme özgürlüğü? sorunudur.» (17). Son bir itiraz da, aynî sosyal kamu hizmetlerini özel piyasadaki mallardan ayıran unsurların yokluğudur, ki, buna cevap olarak da Titmuss, «yardım ve hizmet bir ticaret vasıtası ya da satılık mal değil, toplumun toplum için yaptığı bir şeydir» der (18).

Fakat yine de özellikle konut hizmeti alanında yılların tecrübesi ışığında değişik denenmiş yollar yanısıra, daha etkili ve yeterli bir hizmet sağlanabileceğine de genel inanç vardır. Bu yüzden değişik sosyal siyaset teklifleri yapılmış ve yapılmaktadır. Özellikle son 10 yıllık devre içinde daha iyiye ve yeniye yönelme çabaları çok yaygınlaşmıştır, ve yukarıdaki tartışmalar temeline de dayanarak aşağıda kısaca gözden geçireceğimiz teklifler yapılmaktadır. Bunlara, hem bir oluşun son basamağını yakından izlemek için, hem de Türkiyemiz için düşünülebilecek çözümlere yararlı olabilecek olanlar aralarında bulunabilir, diye yer veriyoruz.

Bir fikre göre konut hizmetini aynî bir hizmet yapmak yerine nakdî bir hizmet yapma yolu seçilebilir. Bu yolun çeşitli alternatiflerle gerçekleştirilebileceği teklif edilmiştir. Bir yol, yoksul ailelere aile ödeneklerini arttırmak ve bu yolla da hangi ihtiyaca bunun yöneltileceği kararını kendilerine bırakmaktır. Neye ihtiyaçları olduğuna kendileri karar vermelidirler. Ayrıca bu yolla bunların bir arada oturması da önlenmiş ve topluluk içine serpiştirilmeleri sağlanmış olur (19). Bu tamamen kamusal konut fikrine karşı çıkan bir görüştür (20).

---

(16) Titmuss R.M. (Committment...) s. 143.

(17) Titmuss R.M. (Committment...) s. 143 - Abel-Smith, B. Freedom...) s. 3-7.

(18) Titmuss R.M. (Committment...) s. 150.

(19) Gray, H. The Cost of Council Housing, 1968 s. 17'de bu bölücülüğün mahzurunu belirtmiştir.

(20) Bk. Friedman, M. a.g.e. s. 178-180.

Williams B.R. da (The New Social Contract, CPC London 1967) de, her aileye belli miktar bir ödeme yapılmasını ve onların da bunu istedikleri yere sarfedebileceklerini ve hattâ doğumla birlikte herkese bir ciro hesabı açılabileceğini, ödemelerin bu hesaba yapılacağını ve böylece de bu

Cullingworth'da İngiliz Sisteminde yardımın aileden ziyade konuta yapıldığını (21) bu bakımdan değişik bir siyaset takip ederek daha iyi kaliteli konut inşaası yanı sıra cari fiatlarda kira veremeyen ailelere değişken bir malî yardım sistemi kabul edilerek bunun da konut sektörünün her kesimine uygulanmasına taraftardır (22). Bugün iyi durumda bir kiracı daha kötü durumda olan bir başka vergi verenin sırtından destekli (subsidized) konutta kiracı olmakla yardım görmektedir.

Yine aile ödeneklerinin ayarlanması yoluyla kira sınırlamalarının kaldırılmasının sakıncalarının da giderileceği ileri sürülmektedir (23). Aynî yardım yerine malî yardım yani nakdî hizmet fikrinin yine böyle bir geliştirilmesine ve sistematize edilmesine Nevitt'de rastlıyoruz. Nevitt, İngiliz Kamu Politikasındaki Çelişmelerle ilgili makalesinde, «İngilterede bir uçta kamusal konutun yalnızca serbest piyasadaki kiraları ödeme ya da mülk-konut edinme gücü olmayanlara inhisar ettirilmesi gerektiği görüşü var, diğer kutupta da konut bir sosyal hizmet olarak görülmekte ve arzın iktisadî maliyeti ve ferden kiracının bu maliyeti karşılama gücüne bakılmaması öne sürülmektedir,» demektedir. «Bu iki görüş arası, gittikçe önem kazanan bir inanca göre ise kira arz maliyetine ilişkin olmalı, fakat belirli bir gelir ihtiyacı cetveline dayanarak, maliyet kriterine göre kira ödeyemiyecek olanlar yardım görmelidirler.» (24). «Adil tanımlanmadan, millî ve mahallî idareler konut politikalarının amaçları karanlık kalacak ve yardımlar tesadüfen dağıtılacaktır. Adil kirayı tanımlamak kiradan beklenen amaca göre olmalıdır. Örneğin bir yol, yoksul kiracılara haftalık nakdî yardım yapa-

---

yolla para biriktirmeye de gidilebileceğini düşünmektedir. s. 10-12. Daha da Liberal görüşlere IEA mensuplarında rastlanabilir. Örneğin Bak. Gray, H. a.g.e. özellikle s. 78-80.

(21) Cullingworth, J.B. Housing in Transition 1958-1962, London 1963 s. 224-225.

(22) Howe, G... Reform of the social Service, Principles in Practice CPC No. 223. London 1969 de buna işaretle yardımın evlerden ziyade ailelere ödenmesi gerektiğini söyler, ve yalnızca bir ihtiyaç ölçülmesi yolu ile hem özel konut kiracılarına hem kamusal konutlarda oturanlara sağlanmalıdır, der. s. 72.

(23) Peacock A.T. (The Unservile State... de) s. 124.

(24) Nevitt, A.A. Conflicts in British Housing Policy Pol-Quarterly. Vol. 37. No. 4 London 1968 s. 444-445.

rak, kira kapasitelerini arttırmaktır,» (25) diyen Nevitt bir Millî Konut ödeneği planı teklif eder. Bugün yapılmakta olan aile ödeneklerine (family allowances) konut ödenekleri eklenmelidir ve bu, ailelerin malî olanakları ölçülerek yapılmalıdır. Konut sektörünün her kesimine uygulanmalı, sınırlı imkânları olan her aileye bir teviye ödemeler halinde açık olmalı, diğer vergi ve gelir politikaları arası ilişki kurulmalı ve koordinasyon sağlanmalıdır bu planla. Başarılı bir bölgesel iş politikası, kira politikası (26), mahallî idarelerin, konut şirketlerinin ve mülk-konut sahiplerinin konut sayısının artması ve özel kiralık konutların azalması ve inşaat metodlarında teknik gelişmelere bağlıdır (27).

Böyle bir plan teklifine varmamakla beraber başka tekılfler de var:

Harvey (28) konut alanında selektiviteyi zararsız bulur ve kirayı karşılayamayan ve buna ihtiyacı olanlara paranın kanalize edilmesini (29) ve bugün bazan görülen, mahallî idarelere kredi verilerek bütün kamusal konut kiralarının düşük tutulması sistemi yerine, kiraların normal tutulup ödeme yeteneği olmayanlara geri ödemeler (rebate) yoluyle yardım yapılmasını sağlık verir, ve bir alternatif olarak da mahallî idarelerin kiracılara bir hak olarak haftalık kira ödeneği (Kamusal konutta oturanlara kira indirimi) verebileceğini belirtir.

Konut probleminin mevcud mahallî idareler sınırları içinde hallediemiyeceği ve bölgecilik yoluna gidilmesi gerektiği de ileri sürülmüş (30), ve ulusal problemlerin, özellikle bugün büyük şehir-

---

(25) Nevitt A.A. a.g.m. s. 445.

(26) Nevitt A.A. A National Housing Allowance Scheme. 11 Fabian Essays. London 1968, s. 75-76. Ayrıca s. 77-90 arası da bunun nasıl başarılacağını ve malî yönleri s. 75. ele almıştır.

(27) Nevitt A.A. aynı eser, s. 75

(28) Harvey, A. What Help for Poor Tenants? 11 Fabian Essays London 1960 s. 188-193.

(29) Ayrıca buna benzer bir görüş Bk. Reddin, M, Universality Versus Selectivity The pol. Quart. Vol. 40 No. 1 London 1969 s. 17-19.

«Kiraları ödemek olağandır, ödeyemeyene olanak sağlanır». Reddinde her hizmet için yardımların üzerine işlenebileceği bir Voucher (karne) usulü tavsiye eder. a.g.e. s. 19. Bunu Gray'de ele alır, bk. a.g.e. s: 47-49:

(30) Bk. Cullingworth, J.B. Housing in greater London, GLP 4. London 1961 s. 13-18.

lerde taşma (overspill) probleminin, ancak bazı ulusal tedbirlerle çözümlenebileceği belirtilerek endüstriel sefaletin temizlenmesinin şart olduğu, mahallî idarelerin yapısının değişmesi gereği, iş dağılımının ve endüstri gelişme bölgelerinin planlanıp kontrol edilmesi gereği ortaya konmuştur (31). Abel-Smith'e göre de konut yetersizliği endüstrinin iyi yerleştirilmemiş olmasındandır. İş imkânları bugün belirli alanlardadır (32). Ayrıca fazla kâr getirmeyen alanlara da inşaatçıları kaydırmak, finansman tedbirleri ile mümkündür ve gereklidir. Fazla kâr getiren alanlara verilecek krediler kısılabilir (33).

Boş duran konutlara vergi koyma gibi, yeni yapılar yerine değiştirme ve tadile önem verme gibi, mahallî idarelerin eski evleri istimlâk edip yenilemesi ve yine bir daireyi o evde oturana bırakarak geri kalanlarını kullanması gibi, usullere de başvurulabilir (34).

Görülüyor ki İngilterede konut probleminin bir sosyal hizmet olarak kalacağı açıktır (35). Artan nüfusun hayatî ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli hızda ek konut temini, sefalet mahallelerinin yıkımının ve temizliğinin devamı için ve geçen yüzyılın düşük standartlarını ve barınma yoğunluğunu önlemek için Devlet müdahalesi şarttır ve bu böyle kabul edilmektedir. Piyasa mekanizmasının herkesin ödeyebileceği fiatlarda bu eksikliği gidermesi beklenmemektedir. Gerçekten de nüfusun 2002 yılında 70 milyon olması beklenir ve yaşı 15'in altındakiler 18.776.600 kişi iken, problemin değişmeyeceği ve Devlet müdahalesinin hep gerekli kalacağı açıktır. Zaten sosyal hizmetlerin ilişik olduğu her alanda halen karşılanamamış bir ihtiyacın söz konusu olduğunu biliyoruz.

İngilterede son yıllarda yapılan tartışma ve teklifler bu hizmetin arz biçimi ve bundan değişik ve en etken faydalanma yollarının aranması üzerindedir. Gördük ki hizmetin aynî arzı yanı sıra nakdî

---

(31) Bk. Cullingworth, J.B. Housing Needs and Planning Policy London 1960, s. 188-193.

(32) Abel-Smith, B. Freedom s. 9.

(33) Donnison, D.V., Housing Policy since the war. Occasional papers. London 1960 s. 15.

(34) Aynı eser.

(35) Schorr A., Slums and Social Insecurity London 1964 s. 132 de bu sosyal kamu hizmeti İngilterede bir mesken temini ile başlar ve biter ki bu kişi refahı bakımından yeterli değildir, der.

arzı ve yardım görecek ailelerin durumlarının tesbiti anlamında bir selektivitiye doğru tartışmalar yönlenmiştir.

Sosyal konut standartlarının tatbikini zorlama yeteneğini de bulamadığı ve gereksiz lüks konutlar yanısıra son hızla türeyen gecekondularını ne yolda islah ve tasfiye edeceğini bilemeyip 20 yıllık bir süre için de sayısız kanun ve yönetmelik çıkaran, kamusal konut yapımına, malî olanakları engel gösterilen Türkiye ise, sorunu neredeyse yalnızca bir sosyal kamu hizmetiyle değilde bir sosyal yararlanma biçiminde çözme durumunda bulunurken muhakkaktır ki bolluk toplumlarında ortaya atılan ve yukarıda gözden geçirdiğimiz serbest piyasa mekanizması çözümleri tekliflerini benimsiyemiyeceği gibi yerleşmiş bir çözümü düzeltme durumunda da değildir. 1961 Anayasası ile sağlık şartlarına uygun konutları yoksul ve dar gelirli vatandaşlarına sağlama sorumluluğunu ve böylece bunu bir kamu hizmetiyle çözme ödevini yüklenmiş olan Türkiye kısaca bu konuda ne yapmıştır? Türkiyenin mahallî idareleri önce yetkisiz olduklarından 1950'de sonra ise yetkilerini kullanmaya malî olanak bulamamalarından dolayı kamusal konut yoluna gidilememiş, dar gelirli vatandaşı konut sahibi kılmak için sosyal konut standartları tesbit edilip kredi kolaylıkları sağlamak amaç edinilmiş, fakat genellikle, hem bu kredilerden yararlananlar gerçek ihtiyacı olanlar olmamış ve faizler de ödenmesi çok zor meblâğlar yaratmış, hem de mahallî idarelerin arsalarını elden çıkarmalarına mani oluproblem olacak nitelikte değildir, Türkiye'de; fakat gecekondu problemi de çözülemiyecek derecelere çıkmıştır. Durumlara hukukîlik kazandırmak yolu seçilerek sayısız mevzuata bel bağlanmıştır. —

Memurlar, Emekli Subaylar, Sosyal sigortalara bağlı kişiler gibi grupların problemlerine eğilinmiştir, fakat özellikle birinci grup için pek bir şey yapıldığı söylenemez.

Arsa meselesi Türkiye'de her zaman önemli olmuştur fakat hem boş duran arsalara inşaat yapmaya zorlama mümkün olamamakta hem de mahallî idarelerin arsalarını elden çıkarmalarına mani olunamamaktadır. Yeni kurulan Arsa ofisi de spekülatörlere aracı olmaktan öte bir işe yarayacağa benzememektedir.

Hem 1961 anayasasından önce (36) hem sonra yani Sosyal Dev-

---

(36) Bk. İnceleme s. 84.

let aşamasında konut sorununu sosyal kamu hizmeti olarak ele alan kanunlar olmuştur. Özellikle 1961 Anayasası ve Kalkınma planları dolayısiyle konut sorununun kişisel, direkt bir sosyal hizmet olduğu ve Anayasada bir sosyal hak olarak ele alınan bu sorunun çözümlenmesinin devlete bir sorumluluk olarak yüklendiği ve kamu yararına yapılacak yatırımlar arasında yukarı sıraları işgal ettiği de kabul edilmiştir (37).

Özellikle hızlı şehirleşme ile Türkiyede konut meselesi önem kazanmıştır. Konut arzı belirli Sosyo-Ekonomik grupların talebini karşılamaktan uzaktır ama yeni geliştirilen kredi sistemleri ile (38) önemli gelişmeler olacağı umulmaktadır. Fakat artan konut yatırımına rağmen konut açığı büyümektedir. Çünki yatırımlar büyük bir oranda yukarıda da belirttiğimiz gibi, lüks konut yatırımına yönelmekte, ortalama konut maliyeti yükselmektedir (39). Böylece gecekondu yavımı da devam etmektedir. Konut piyasasında alt gelir gruplarına dönük konut arzı yetersizdir. Bu durumda «Kamunun bir ölçüde konut piyasasına girmesi kaçınılmaz olmaktadır» (40). Gerçekten İkinci Dünya Savaşından önce memurların ve göçmen-

---

(37) Örneğin 1969 yılı programına göre konut yatırımı ikinci sırayı tutmaktadır. (1969 yılı programı S. 109). Konuta sektörler arası yatırım şöyledir: (Milyon TL.)

Genel ve Katma Bütçe	225.000		
Döner Sermaye	45.000	Kamu Sektörü	345.000
İDT.	——		
Mahallî İdareler	75.000	Özel Sektör	3.630.000

Program toplamı 4.175.000 Toplam yatırım Oranı % 18.6

	Katma	Özel	
1967'de	345.0	3.249.9	
1968'de	279.5	3.343.1	(ML. TL.)
1969'da	345.0	3.830.0	

(38) Bk. İnceleme s. 88.

(39) 1969 programı s. 382-383.

	Konut Brimi	Ortalama Alanı	Maliyeti m²	Yatırım M. TL.
1967	22.100	98m²	297	643.4
1968 (	28.375	96.5 m²	309	846.4

	1967	1968	1969
İhtiyaç	121.311	141.000	174.000
Üretim	99.388	112.000	135.000
Açık	21.612	'29.000	39.000

(40) Program s. 383.

lerin ihtiyaçları ön plana alınmış, İkinci Dünya Savaşından Planlı döneme kadar, memur konutları yerine, işçi konutları önem kazanmış, Birinci Beş yıllık kalkınma plânı ise halk konutlarına (Sosyal Konutlara) öncelik tanımıştır. Asgari nitelikteki konut standartlarının tesbitini, Keleş başarılı bir dönüm sayar (41).

Türkiye gelişmekte olan bir ülkedir, bir «sosyal hukuk devletidir.» Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra hızlı bir şehirleşme karşısında kalmıştır (42), ve beslenme ve giyinme ihtiyacının karşılanmasından sonra gelen en önemli problemi, hızla büyüyen şehirler nüfusunun barınması, sağlık şartlarına uygun konut ihtiyacının giderilmesidir. Ankarada nüfusun yarısına yakın bir oranı, İstanbulda ise % 21'i kötü şartlarda yaşamaktadır. Son yirmi yıldır birçok az gelirli gelişmekte olan ülkede kullanılmakta olan önemli bir müessese, Millî Kalkınma Planı gelişme hızını düzenleyen bir araç sayılmaktadır (43). Sosyal değişmede, kalkınma planı ile birlikte, ve onun gereği olan siyasî tedbirlerle de hız kazanarak gerçekleşmektedir (44). 1962 yılında Türkiye'de bu düzeye girmiştir.

Türkiye gibi gelişmekte olan ve sosyal devlet geçmişi 9 yılı aşmayan, sosyal kamu hizmetleri temini sosyal haklar açısından devlete bir sorumluluk olarak yüklenmiş olan bir ülkede yukarıda yapılan, bolluk toplumuna geçiş nedeniyle son on yıldır söz konusu edilen, tartışmalara yer veremeyiz. Önce devlet bütün bu ödevlerini yerine getirsin, zorunlu hizmet kurma alışkanlığını bu hizmetleri yürütme alışkanlığı ile birleştirebilsin, sosyal refah artsın ve bu müstakar uygulama değişen politik akımlar dışında enaz bir yarım asır yürüsün ondan sonra bu tartışmalar ancak bir savsata ve doğmatizm renginden kurtulup muhteva kazanabilir. Kurulan hizmetler universel kapsamlı olacaktır: Devlet birçok ödevlerini «herkes»e karşı yerine getirmekle yükümlüdür, ve her ne kadar konut hizmetini düzenliyen m. 49 yoksul ve dar gelirli vatandaşlara konut

---

(41) Keleş R. Türkiyede konut kooperatifleri, İmar ve İskan Bakanlığı Sosyal araştırmalar 1. Ankara 1967 s. 37.

(42) Kırsal alanlardan şehirlere akımın gelişmekte olan ülkelerde yarattığı problemler için Bk. Livingstone A. Social Policy in Developing Countries, London 1969 s. 5-7.

(43) Aynı eser, s. 93-94.

(44) Aynı eser, s. 109.

sağlamayı söz konusu etmekte ise de (ki bu evrenselliğe (45) aykırılık değildir) «*herkesin* beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini... sağlamakla ödevlidir,» ve konut ve sağlık birbirinden ayrılamıyacak iki hizmettir.

Her iki ülkede de kamu sağlığı nedenleriyle Devletin konut sahasına el attığını görmüştük. Yine bu hizmetin, Anayasadan doğması ve bir hakkı karşılaması nedeni ile, müessese teorisi kapsamı içinde düşünüleceği açıktır. Her ne kadar bu hizmet toplumun bir kesimi için ifa edileceğinden kalıntı teorisi ile ilgili gibi görünmekte isede, orada normal piyasa koşullarından yararlanamayıp sefalete düşeni kurtarmak söz konusu iken burada şu anda malî açıdan en fazla devlet müdahalesine ihtiyacı olan grubu göz önünde bulunduracak olan Devlet o kesimin tümüne böyle bir hizmet sağlaması için gerekli tedbirleri alacaktır.

Bugün yapılanları gördük, genellikle başarılı bir sonuca ulaşılamadığını saptadık. Acaba bu sübjektif kamu hakkı biçiminde karşımıza çıkan, sosyal hakkının karşılanmasını talep eden hak sahibine arzedebileceğimiz daha olumlu, daha kapsayıcı ve daha kökten çareler bulunamaz mı? İngilterenin bulduğu ve uyguladığı çareleri gördük. Son on yılda orada geçmiş tecrübelerin ışığında yapılmış tekliflere de göz attık. Bizde de hem bunlara benzeyen hem bunlardan farklı radikal yollar yok mudur? Bunların hepsini Devlet yapacak ya da yaptıracak, hizmet kuracak ya da kurduracak, ve de bu arada bir sosyal siyaset sınırı olarak karşımıza anayasanın 53. maddesini de çıkarabilecek midir? Bunu çıkarabilirse ne ölçüde bir kaçamak yol bulmuş olacaktır? Onun bu kaçamak yoldan yararlanmasını biz ne dereceye kadar önleyebileceğiz? Bu sınır meselesinin de tartışmasını yaptıktan sonra Türkiye ile ilgili tekliflerimize geçebiliriz.

Burada öncelikle sorulması gereken bir soru var: Sosyal siyasetin maliyeti ne kadardır ve bunu ekonomimiz karşılayabilir mi? Bu sorunun ele alınışı bizce sosyal siyasetin ekonomik siyasetle entegre edilmesinden de önemlidir. Bu soru yalnız kamusal harcamalar açı-

---

(45) Kaldı ki evrenselliğin bir yönü de bu hizmetin millî karakterli olması yalnız bir yöre de bir grubun ihtiyacını karşılama anlamına gelmemesidir. Merkezî denetim ve malî sorumluluk gerektirir. Bk. Eyden J.L.M. (Social...) s. 56.

sından değil total harcamalar açısından ele alınmalıdır. Mali, sosyal yardımın ek bir yük olmadığı, yalnız gelirin yeniden dağılımı olduğu ve toplanan vergilerin bir çeşit geri verilmesi olduğu da kabul edilmekte. Böyle olunca da soru bir karşılayabilme meselesi olmaktan çıkıp bir istenme meselesi oluyor. Yani sosyal siyasetin maliyetini ekonomimizin karşılaşmasını istiyor muyuz? (46). Bolluğun müşterek ve ferdi tatmine dönüştürülmesini temin yollarından biri olan sosyal refah programını sınırlayıp sınırlamamak ancak bu isteme sorununa bağlanabilir. Bunu böylece saptadıktan sonra 1961 Anayasasına bakalım; Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırı başlığı altında,

> Madde 53 der ki; «Devlet, bu bölümde belirtilen iktisadî ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadî gelişme ile malî kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir (47).

Bu maddesini ise Anayasa şöyle savunmaktadır:

> «Sosyal Devletin üzerine aldığı geniş ölçüdeki ödevler, şüphesiz ki onun herşeyi yapmak isterken hiçbir zey yapamaz duruma düşmesi sonucunu doğurmamalıdır. Devletin göreceği işler pek çok ise de, bu vazifelerden bazıları ancak kısmen yerine getirilebilecektir. Bu vazifelerin yerine getirilmesi Devletin iktisadî gelişmesi ve malî kaynakları ile oranlı olacaktır. Meselâ, işsizlik sigortasının tam ölçüde gerçekleştirilmesi şüphesiz ki memleketimiz için yakın bir istikbalde beklenemez. İşte bu madde hükmü, prensip olarak tanınan sosyal ve iktisadî hakların fiilen gerçekleşmesinin, realitelerle sınırlı olduğunu ifade etmektedir.»

Bu sorun daha Anayasanın kabulü sırasında tartışma konusu olmuş ve bu kısımdaki hak ve ödevler «...gerçekleştirmeme hususun-

---

(46) Marshall, T.H. (Social Policy...) s. 179-180.

(47) Burada hemen şunu belirtelim ki bu sorunu Socialism, Affluence makalesinde ele alan Abel-Smith, Crossland'dan naklen sosyal harcamaların seviyesini tayin eden şeyin politik bir sınır olduğunu ve bu bakımdan «İmkânlarımız dahilinde» tabirinin çok yanıltıcı olduğunu belirtir ve «gelişmekte olan ülkelerde yapılan planlamalarda hiç olmazsa şu kabul edilmelidir ki,» der, «bütün amaçlar sosyaldir ve iktisadî gelişme yalnızca araçlardan biridir.» s. 10-13. Bu husus UNRISD'in Social and Economic Factors in Development, Geneva 1966 inde s. 12-13 de de belirtilmiş.

da bir sığınak...» «...teminatları ortadan kaldırma...», gibi (48) tenkidlerle karşılaştığı gibi, «Devlet iktisaden geri kalmış ülkelerde bunu yapmaya mecburdur,» ve «iktisat bedava fiil tanımaz, Devlet hiç bir vakit halktan aldığından fazlasını halka veremez» gibi (49) savunanları da olmuştur.

Doktrin alanında da 53. maddenin üzerinde durulmuştur:

Onar, «...sübjektif kamu hakları 1961 Anayasası ile artık kaynağı Anayasa olan pozitif bir müessese olmuştur. Ancak anayasa bu hakların gerçekleşmesini Devletin imkânlarına bağlamış ve bu suretle Alman Doktrininin görüşüne doğru bir eğilim göstermiştir. 53. maddeye göre Devlet ödevlerini ancak iktisadî gelişme ve malî kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir», demiş (50) ve fakat bunun tartışmasına girmemiştir.

Giritli, ise bu madde ile ekonomik gelişme temposunun yavaşlamamasını temin amacı ile ekonomik ve sosyal hakların ikinci dereceye düşürülebileceğini belirtir (51).

53. maddenin tartışmasına girenler de olmuştur. Önce çözüm yolu aramadan sakıncaların ortaya konuşuna göz atalım:

Azrak, «...bu hüküm daha önce sayılan devletin sosyal güvenlik ve sosyal hak ve müesseseleri koruma sahasındaki faaliyetine ardına kadar açık bir kapı bırakmıştır. Bu hüküm belki geçici bir devrede, devletin yapacağı yatırımlarla malî iktisadî durumunu düzeltmesine kadar bir mânâ taşır. Fakat devletin bu seviyeye geldikten sonra da yardım isteyen fertlere, malî kaynakların yetersizliğinden bahsedilerek red cevabı verilmeyeceği nasıl temin edilebilir. Görüldüğü gibi Anayasa, bu hükmüyle idare makamlarına gayet geniş ölçüde bir takdir selâhiyeti vermiştir... Anayasanın... sağladığı teminat, 53. madde hükmüyle geri alınmış ve bu suretle üçüncü bölümde büyük bir ahenksizlik ve dengesizlik meydana gelmiştir. Zira 53. madde, bu hükmüyle fertlerin sosyal yardım sahasında sübjektif amme haklarına sahip olmalarının önüne geçmiştir.» (52) demektedir.

---

(48) Sırasıyla Eroğlu ve Ecevit (Bk. Öztürk, K. a.g.e. s. 2141, 2142).

(49) Sırasıyla Çelikbaş ve Ergin (Bk. Öztürk, K. a.g.e. s. 2145, 2146).

(50) Onar S. S. a.g.e. s. 506. Yalnızca bu vakıayi belirten Kubalı H. N. a.g.e. s. 149.

(51) Giritli, İ. Fifty years, ... s. 135. Ayrıca 53. madde ile ilgili fikirleri için Bk. 27 Mayısdan İkinci Cumhuriyete, 1961, TMGT. İst. s. 107-109.

(52) Azrak, A. Ü. a.g.m. s. 17.

M. Sarıcada bu madde dolayısiyle, dolaylı da olsa Devlete yüklenen görevlerin siyasî iktidarın kendi sosyal ve iktisadî görüşüne bırakıldığını söyler ve ancak «Sosyal adalet ilkesini programında samimi olarak benimsemiş bir siyasî iktidar, 53. maddenin arkasına sığınmayarak sosyal adaleti sağlamak için gerekli reform ve yatırımları yapabilir.» der (53).

53. maddenin gerçekçi bir hüküm olduğunu söyleyen Soysal ise, bu konularla ilgili Anayasa Mahkemesinde açılacak dâvalarda da (herhalde bu madde söz konusu olmasa idi) mahkemenin cevabının da bundan pek farklı olmayacağını ileri sürer (54). Üstelik, der Soysal, «Bu gerçekçi hüküm, Türkiye gibi bir ülkede «Sosyal devlet» ilkesinin «Sosyal adalet içinde hızlı kalkınma» ilkesine ne derece yakından bağlı olduğunu da açıkça gösterir.» Ayrıca Soysal kısaca üçüncü (55) bölümdeki bütün hükümleri 53. maddenin aynı ölçüde etkilemediğini de belirtir ve örneğin yalnızca kişilere açık ve belli haklar tanıyan maddelerden söz eder.

Bunu daha açık bir biçimde ortaya koyup tartışan Kapani ise önce «53. maddenin herşeyi yapmak isterken hiçbirşey yapamaz duruma düşmeyi önlemek için» (56), kabul edildiğini ileri sürerek bu bölümde devletin malî kaynakları ve iktisadî gelişmesile ilgisi olmayan haklarında bulunduğunu çünkü bunların devlete verilen ödevler değil, kişilere ve sosyal gruplara tanınan haklar olduğunu

---

(53) Sarıca, M. 1961 Anayasasının sosyal niteliği İst. 1966, s. 11-12.

(54) Nitekim; Anayasa Mahkemesi 53. maddenin yorumunu yapmamış olmakla birlikte bunu kullanmıştır; 1.12.1965 ve 63/138 64/71 sayılı kararında sosyal güvenlik dolayısıyla meseleyi ele almış ve bunun herkes için bir hak olduğunu söyledikten sonra, ancak Anayasanın 53. maddesine göre, «Kanun koyucu sosyal güvenlik alanında bazı hakları vermemeğe veya sadece bir kısmını vermeye yetkilidir. Fakat ekonomik gelişme ve malî kaynakları yeterli görerek bir hakkı özellikle kazanıldıktan sonra, bazı kişilerden geri alamaz.» demiştir. (R.G. 2 Nisan 1965 s. 1 1969).

(55) Soysal M. Anayasaya giriş, s. 242.

Ayrıca Soysal 53. maddeyi tam bir açık kapı durumuna getiren bir görüşle bir yerde «sosyal devletçi» olmayan bir iktidarın da işbaşına geldiğinde «rahatlıkla» çalışmasının sağlanması için «belki» der, «53. madde Anayasadan doğabilecek bu rahatsızlıkları bir ölçüde hafifletmeğe çalışan bir madde olarak yorumlanabilir.» Soysal, M., (Dinamik anayasa anlayışı) Ankara 1969, s. 72.

(56) Kapani, M. a.g.e. s. 108.

ve 53. ile sınırlı olmadıklarını belirtir (57). Diğer bir kısım hakları da Kapani «Program hükümler» olarak niteler (ki konumuz olan konut bunlar arasındadır.) ve bu ödevlerin hukukî olmaktan çok siyasî bir bağlayıcılık vasfına sahip olduklarını belirtir. Fakat böylece fazla açık bir kapı bırakmış olmamak için de bunların birer direktif olduğunu ve bu yüzden «bunlara açıktan açığa aykırı düşen siyasî bir tutumun anayasanın temel ilkelerine de aykırı düşeceğini» ve, «herhalde 53. maddenin ters yönlü bir politikanın paravanası olarak kullanılamıyacağı,» nı belirterek, «Siyasî iktidarı ellerinde tutanlar, hangi eğilimde olurlarsa olsunlar, devleti tam anlamda «Sosyal devlet» amacına, anayasanın koymuş olduğu prensipleri izlemek suretiyle ulaştırma görevindedirler.» diye bağlar (58).

Akın da 53. maddenin 1961 Anayasasındaki sosyal ve ekonomik hakları sınırladığından ve Devletin ekonomik olanakları arttıkça bu hakları, yerine getireceğinden bahseder, «Ancak», der, «Devletin, (ekonomim gelişmedi, ve bu yüzden malî kaynaklarım elverişli değildir) diyerek bu hakların tümünü yerine getirmekten kaçınması söz konusu olamaz. Devlet *her durumda,* ekonomisinin gelişimi ve malî kaynaklarının yeterliği *ölçüsünde* bu hakları yerine getirmek *zorundadır.»* (59).

Konuyu derinlemesine ele alan Tunaya'da önce maddenin iki yönlü olduğunu belirtir. Hem der «Bir bakıma Devletin Sosyal karakterini güçlendirmekte», hem de, «bu niteliği gölgelemekte» (60). Fakat herşeyden önce «Anayasa yapıcılarına hâkim olan fikir», der Tunaya, «Sosyal devletin gerçekleştirilmesidir. Bu kadar geniş bir sosyal haklar grubu bu karakteri inkâr için konmamıştır... İktidar programlarının farklılıkları, bu ödevlerin yerine getirilmesini hiç bir surette zayıflatamaz ve kaldıramaz.» (61). «Her siyasî iktidar 3. bölümde kendisine verilmiş görevler ve ödevleri mutlaka yerine getirmek ve 53. maddeye göre az gelişmişliği yok edici tedbirler almak zorundadır. Anayasa, her iktidara, sosyal hakları gerçekleş-

---

(57) Kapani, M. a.g.e. s. 108. Burada örnek olarak verilen grev ve ücretli tatil gibi hakların ekonomik hayata yansımaları ve devlete yük ve malî kayıp yaratma mahiyetleri yok mudur?

(58) Kapani, M. a.g.e. s. 108-109.

(59) Akın İ. F. a.g.e. s. 133.

(60) Tunaya, T. Z. a.g.e. s. 439.

(61) Tunaya, T. Z. a.g.e. s. 440.

tirme bakımından hem ödev hem de görev yüklemiştir.» (62). «Üçüncü bölümün güttüğü amaç, Türkiyenin kalkınmasıdır. Şu halde Devletin sosyal ve ekonomik politikası iktisadî gelişmenin ve malî kaynakların yeterliliği ölçüsünde ya da oranında bir kalkınma politikası olacaktır.» (63). Tunaya'ya göre, «53. madde, hangi koşullar altında olursa olsun az gelişmişlikten kurtulma direktifini taşımaktadır.» (64).

«Türk Sosyal Devlet modeli de iktisat ilminin kanunlarından ayrılamaz. 53. maddeye göre, şu halde, millî gelir arttığı oranda bir gelişme olmalı, refah azınlık bir çevreden yayıla yayıla halka, vatandaşa intikal etmelidir. Hayat düzeyini yükseltebilmelidir.» (65) (65a).

53. madde bir sosyal siyaset sınırı olarak görüldüğünde Tunaya'nın görüşünün doğruluğuna başka bir Anayasa maddesi aracılığı ile de varabiliriz. Şöyle ki:

Madde 41, Temel haklar kısmının ikinci bölümünde yer alan maddelerdeki hükümlerin yöneldiği amaçları ve o hükümlere hâkim olan prensipleri gösteren ana madde mahiyetindedir.

İktisadî ve sosyal hayatın, Sosyal adaleti ve insan hakkını gerçekleştirmeyi hedef edindiği ilân eden birinci fıkranın yanında ikinci fıkra, hem kalkınmanın yolunu göstererek, sosyal adaletle *iktisadî ve sosyal kalkınmanın birbirine paralel gideceğini belirtmekte, hem de kalkınmanın demokratik ve ilmî yollarla gerçekleştirilebileceği prensibini koymaktadır.*

> m. 41: *«İktisadî ve Sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlaması amacına göre düzenlenir.*
>
> İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek, bu maksatla, *millî tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği ön-*

---

(62) Tunaya, T. Z. a.g.e. s. 686.
(63) Tunaya, T. Z. a.g.e. s. 691.
(64) Tunaya, T. Z. ag.e. s. 693.
(65) Tunaya, T. Z. a.g.e. s. 694.
(65a) Tezin yazılmasından sonra elimize geçen ve 53. madde ve Sosyal haklarla ilgili Talas, C. tarafından verilen bir tebliğ ve üzerindeki tartışmalar için Bk. Türkiyede İnsan Hakları Semineri, Ank. Ü. H.F.Y. 256, Kamu Hukuku ve Siyasal Bilim Enst. Y. 1. Ankara 1970.

celiklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak devletin ödevidir.» der.

Ayrıca bizim bu noktaya kadar ele alıp incelediğimiz 49. maddede düzenlenen konut sorunu üçüncü bölümde ele alındığına göre, Kapani'nin tanımı kabul edilerek program hükümlerden sayılsa bile, 53. maddenin kullanılış biçimi ile Devletin bu hakkı bir sosyal kamu hizmeti ile karşılama yükümü sıkı sıkıya bağlıdır. Türkiyede önem derecesi kalkınma planında bile ikinci sırayı işgal eden sorunumuzun çözülmesinden bir tek maddeyi sığınak yaparak kaçınma imkânı söz konusu oldukça yapılacak tekliflerin hiç bir yapıcı etkisi olmayacaktır. Bu bakımdan yalnızca doktriner ayırımlar ve güvenlerle ya da tefsirlerle somut bir sonuç elde etme imkânı bulunmadığını gördük ve mutlaka hiç olmazsa bir dereceye kadar hukuken ya da uygulama alanında 53. maddenin olumsuz kullanılışını, yenecek yollar bulmak zorunda kaldık. Çünkü biz tartışmanın ta başında sorduğumuz «Sosyal Siyasetin maliyetini ekonomimizin karşılamasını istiyormuyuz» sorusuna olumlu cevap veriyoruz.

53. maddenin olumsuz yolda kullanılmasının bir sınırı yukarıda işaret ettiğimiz gibi 41. maddedir (65b). Fakat biz mutlaka ileri süreceğimiz tekliflerin ve inandığımız bir sosyal siyasetin kısmen de olsa uygulanmasını sağlamak amacında olduğumuzdan daha değişik bir tutumla 53. maddenin tefsirine gitmeyi ve onun analizini yaparak bir yerde ona kendi içinde bir bağlayıcılık kazandırmayı denemek istiyoruz.

Buraya kadar gözden geçirdiğimiz tartışmaların bizim için en olumlu olan, (somut olarak 41. madde ile de desteklendiğinde) 53. maddenin bir yüzününde, millî gelirin artması oranında bir gelişme olması ve refahın halka intikali'nin sağlanması mecburiyetini getirendir. Bu mecburiyeti biz şöyle bir düzene sokmak istiyoruz:

Devletin bir takım iktisadî ve sosyal ödevleri vardır, bu ödevlerden bir kısmı yatırımlar yapılmasını gerektirmektedir. Kamu kesiminde yapılan bu yatırımlara hükümet harcamaları denir ve gelirin dağılımının eşitlenmesi yolunda ve yeniden dağılımında çok güçlü bir araç olabilecek Sosyal Kamu Hizmetleri de bu yatırımla-

---

(65b) Bk. 41. maddeyi öncelikler meselesinde 53. madde ile birlikte başka bir açıdan ele alan Yayla, Y... Köye Hizmet Teşkilâtı İst. Ü.Y. No. 1368, H.F.Y. No. 297, İst. 1968, s. 97-98.

rın bir kısmını teşkil ederler. Burada vergi siyaseti değil, gider (harcama) siyaseti söz konusudur (66). İşte anlatımda bir basitlik sağlamak için diyelim ki Devlet Sosyal hizmet (67) alanlarına (eğitim, sağlık ve konut) ve diğer iktisadî ve sosyal ödevlerine ve salt iktisadî bir alana (baraj, köprü) yatırım yapmakla ödevlidir ve bu hizmet alanları rakamla ifade edilmek istenirse, diyelim ki 10'dur. 53. madde devlete hiçbir zaman takdiri olarak ve ilelebet bu 10 alandan 5'ine yatırım yapmak ve gider tahsis etmek yetkisini vermez. Devlet kendisine düşen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür. Nasıl ki bir mahkeme önüne getirilen davaya bakmaktan kaçınamaz. Devlette kendisine anayasa ve kanunlarla yüklenen ödevlerden kaçınamaz. Her alana tahsisde bulunacaktır. İşte burada 53. madde işin içine girmektedir. Bu yatırımları iktisadî gelişmesine ve malî kaynaklarına oranla yapacaktır, Devlet; yani örneğimizdeki 10 alanın 10'una da yatırım yapacaktır ama yatırım miktarı ve oranı o yıl programındaki ya da 5 yıllık plandaki gelişme hızına oranlı olarak artacak veya azalacaktır. 53. maddenin bizce anlamı budur, yoksa devlete yalnızca işine gelen alanlara yatırım yapma yetkisi veren ve hiç yatırım yapmadığı alanlarda haklı talepler karşısında «mali imkân» paravanasını göstermeye olanak sağlayan bir madde değildir bu.

Devlet her yıl eğitim alanında, örneğin köylerde ilkokul açacaktır, konut alanında konut sağlayacaktır ve sağlık alanında sosyalizasyona gidecektir. Bunlar genel amaçlar ve ödevlerdir. Ama bu yıl gelişme hızı X'dir, onun için ancak 10 köyde ilkokul 100.000 konut, 1 bölgede sosyalizasyon yapar; gelecek yıl bu hız Y'dir, 25 köyde ilkokul, 225.000 konut, 3 bölge de sağlık sosyalizasyonunu gerçekleştirir. Bu alanlara yaptığı tahsislerde aslında keyfi ve takdiri değildir, bir yerde. Çünkü plan vardır, yıllık programlar vardır ve oralardaki öncelikler onu sınırladığı gibi Anayasamızın 41' Maddesi de onu desteklemektedir. Yoksa her yıl bir program çıkarıp yapılacak, kurulacak, çıkarılacak, demek ve yıl sonunda da «hiçbiri

(66) Sosyal konut sağlanması da bir gelirin yeniden dağılımı olduğundan, yalnızca sosyal bir görev ve hak değil bu anlamda aynı zamanda iktisadî bir görev ve hakdır da.

(67) Açıktır ki bir hizmet bir ihtiyacı karşılıyorsa bu millî servete bir katkıdır, ve devlet bu yollarla ferdî refah ve kamu yoksulluğu arası açığı kapatacak bir şeyler yapmaktadır. Bk. Abel-Smith, B, Socialism... s. 16.

gerçekleşmedi, gelecek yıla» (68) demekle ne az gelişmişlik koşullarından kurtulunabilir, ne de gelişme ve yatırımlar toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmiş olur.

Realist ve pragmatik bir açıdan 53 maddeyi böyle anladığımız takdirde ve Anayasa Mahkemesi de biraz daha denetimini sıkı tutarsa Anayasanın 3. bölümünün Türk halkı için çok şeyler sağlayacağına inanıyoruz.

Örneğin, «sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirlerin, M. 49 gereğince devlet tarafından alınmadığını ileri sürenlere «malî kaynakların yetersizliği»nden söz edilmiyecek miydi?» (69) diyen Soysal'a cevabımız *«hayır»* dır.

Kaldı ki eğer Anayasa Mahkemesinin 1963/138 sayılı kararında kabul ettiği görüşten hareket edilirse (70) bir sosyal hak ve sosyal kamu hizmeti ile ilgili bir alanı düzenleyen bir kanunda ve hatta mahiyeti tartışmalı olmakla birlikte planda ve yıllık uygulama programlarında getirilen çözümler ve tedbirlerle sağlanan bir hakkı, Hükümet, mevzuatı değiştirmek yolu ile de olsa, geri alamıyacağı gibi geri almadan uygulamama yoluna da öncelikle gidemez, (Örneğin 775 sayılı konut kanununun koyduğu tedbirlerle sağlanan haklar karşılanmalıdır, 1969 programında çıkarılacağı öngörülen konut kanunu çıkarılmalıydı.)

Türkiye'mizde konut hizmetinin daha etkili ve geniş kapsamlı bir çözüme bağlanması, «malî imkânsızlık» def'ini de kısmen hallettikten sonra birkaç alternatif içinde ele alınabilir.

II. TEKLİFLER :

Kişilere konut sağlanmasında sorumluluk toplumun genel ekonomik hayatından sorumlulukla yakından ilgilidir. Bu bakımdan bu alanda yapılacak faaliyetler ne derece geniş kapsamlı olur ve ulusal bir konut politikası biçimini alırsa o derece etkili olabilir. Vergi sistemi (Kamu harcamaları için mevcut kaynakların kanalize

---

(68) Örneğin Bk. Planning in Turkey 1969 s. 21 ve 1969 programı s. 381.

(69) Soysal M. a.g.e. s. 242. Kaldı ki, Smellie K.B.A. History of Local Goverment s. 69'da belirttiği gibi zaten hükümetin kişilere konut sağlama sorumluluğu toplumun genel ekonomik hayatından sorumlu olması ile ilgilidir. Hattâ bu dolaylı olarak maliyetten de sorumluluk demektir.

(70) Bk. Friedman M. a.g.e. s. 178-180.

edilmesi); ekonomi ve para politikası (Bu kaynakların uygulamada durumu) ve sosyal hizmet politikası birbirinden ayrı yürütülemez (71). Biz de konut sorununu yalnızca bir gecekondu sorunu ya da toplumun belli bir grubunun (memur, işçi, subay gibi) sorunu olarak değil bir bütün olarak ele alacağız önce ve yapılabilecek şeyleri bir alternatifler listesi halinde sıralayacağız.

1. Konut Kurumu :

«1961 Anayasası Devlete İktisadî Kalkınma, sosyal adaleti sağlama gibi görevlerde yüklemekle Türk hukukunda kamu hizmeti anlamını genişletmiş bulunmaktadır.» (72). Bugün, tatminsiz bir kamu ihtiyacının devamlılığı tesbit edilince, yasama organı bu hizmetin hususî bir kuruluşla ve İktisadî Devlet Teşekkülleri çerçeve Kanunu (1964 tarih ve 440 sayılı Kanun) hükümlerine uygun bir hukukî bünye ile kurulmasına karar verebilir, ve Türkiye bakımından kalkınma plânında ikinci sırayı işgal eden ve Anayasada yer alan ve bir ihtiyaç olarak kabul edilen konut hizmeti açısından böyle bir kamu iktisadî teşebbüsü niteliğinde Konut Kurumu kurabilir.

Bizim teklif ettiğimiz bu kuruluş 1964 de İngilterede kurulmuş olan konut kurumuna benzer bir kuruluş değildir. Yani bu, teknik yardım, plan denetimi ve malî kaynak temini ile özel şirketlere yardım edecek bir kurum değildir (72a). Bizde bu görevi Emlâk Kredi Bankası (Başka bir İktisadî Devlet Teşekkülü) karşılamaya çalışmaktadır ve biraz daha etken bir biçimde düzeltilerek ihtiyacı karşılayabilir. Türk Konut Kurumu Bugün Anayasanın (73) öngördüğü yoksul ve dar gelirli vatandaşlara sağlık şartlarına uygun konut sağlama tedbir aracı olarak ve Merkez Teşkilâtı (İmar ve İskân Bakanlığı) ve mahallî idarelerle birlikte ve ortaklaşa, yardımcı olarak

(71) Slack K.M. a.g.e. s. 30.

(72) Onar, S.S. a.g.e. s. 37.

(72a) İngiliz Konut Kurumu 1964 Konut Kanunu ile kurulmuştur. Konut şirketlerinin gelişmesini temin, ve bunlar yolu ile yeni ev yapımını, maliyet kirası ile kiraya verilecek ev ve kat yapımını ya da aynı yoldan müşterek mülkiyet şirketleri konutlarını teşvik amacı ile düşünülmüştür. Housing Associations, Housing Societies ve co-ownership societies, imtiyazlı şirketler bölümünde ele alınacaktır.

(73) Bu konuda da Johansson raporu bankalarla ilgili teklifimizde ele alınacaktır.

konut inşası alanında çalışacaktır.

Bugünkü kuruluş açısından Konut Kurumu (74) İmar ve İskân Bakanlığına bağlı olacaktır ve genel olarak bir İktisadî Devlet Teşekkülünün özellikleri neyse onlara uygun olarak ve gerekli hükümleri bünyesinde taşıyan bir kanunla kurulacaktır (75).

Biz özel olarak konutla ilgili kısmının düzenlenmesi üzerinde duracağız.

Çıkarılacak olan Konut Kanununa da ilgili hükümler konarak Konut Kurumunun faaliyet alanı da gözönüne alınabilir ve müesseseleşmesi daha kolaylaşmış olur (75a).

Konut Kurumu Ulusal kapsamlı olarak yetkisini Konut Kanunundan ve Konut Kurumu Kanunundan alarak kiraya vermek ya da satmak üzere mesken yapacak veya satın alacaktır; konut yapma veya satma amacı ile alt yapı tesisleri kurarak gelişme alanları planlayacaktır, kendisi kuracağı yerleşme alanlarını sevk ve idare edecektir, bir mahallî idarenin (76) talebi üzerine (ki bölgelere göre müesseseler ya da müdürlükler kurabilir) mahallî bir konut projesini gerçekleştirecektir (bir anlaşma ile). Amaç adil maliyette düşük gelirli ve orta halli aileler ve yaşlılar, öğrenciler gibi özel öncelik grupları için konut teminidir. Yaptığı kamusal konutlarda kiralar gelire göre ayarlanacak, konutlar kiralanırken oda sayısı aile

---

(74) Onar, S. S. a.g.e. Cilt II. s. 1031'de «1961 anayasası millî kalkınmayı ve sosyal hakları sağlamayı bir Devlet ödevi olarak kabul etmiştir, bu bakımdan bu ödevin gerçekleşmesi bir kamu hizmetidir. Şu halde bu ödevi gerçkleştirmek için Devletin kuracağı teşekküllerin gerek maksat gerek faaliyetlerinin konusu ve nihayet hükümetin geniş bir idarî verasetine ve malî denetimine tâbi olunması bakımından bir kamu kurumu olduklarını kabul etmek icab eder.» der. Bizim kuracağımız Konut Kurumu da böyle bir kurumdur. Bu konuda incelenmesi gereken ve çok başarılı bir örnek olan Kanadadaki Ontario Housing Orporation ve İsraildeki Amidar Konut Kurumu gösterilebilir. (İsrael National Housing Corporation).

(75) Örneğin Bk. Onar, S. S. a.g.e. Cilt II. s. 915...
Gözübüyük A.Ş. a.g.e. s. 172-181.

(75a) 28.10.1966 tarihli 1/266 sayılı Kadük Konut Kanunu Tasarısı Konut Ofisinden söz etmiştir, fakat bu özel hukuka tabidir ve faaliyet serbestisi sınırlıdır.

(76) Mahallî idare ile burada il'i düşürmek gerekir. Mahallî yerinden yönetim idarelerine işi indirmek belediyeleri de kapsayacak fazla bölüntülü ve bütünlükten uzak programlara yol açabileceği gibi, malî bakımdan da imkânsızlıklar doğurabilir.

yoğunluğuna uygun tutularak, arsalarını Arsa Ofisi yoluyla da temin etmesi imkânları sağlanacak, Plânda da yer almış bulunan toplum kalkınması kapsamına giren alanlara da teknik yardımda bulunabilecektir (77).

Mahallî idarelerin taleplerini karşılamanın dışında endüstri gelişmesi olan yerlere de kendi giderek yardımlar yapabilecektir. Plan ve Programlarını İmar ve İskân Bakanlığının denetimine sunacaktır. Kiracılarının oturdukları katlara sahip olmalarını teşvik edecektir, ve bu kişilere (belki de) Emlâk Kredi Bankası kredileri, eğer işçi iseler, İşçi Sigortaları Kurumu kredilerinden yararlanma imkânı temin edilecektir.

Kurumun yapacağı konutlara kiracı olmak için yapılacak müracaatlar hiç olmazsa 10 yıllık süre için bir gelir tavanı ile sınırlanabilir ya da kuruma gelir temin etmek için herkese açık olabilir. Zira bu takdirde ancak o gelir tavanı altındakilerin kiralarında gelir nazara alınıp diğerlerinde serbest piyasa kiraları uygulanacaktır. Mühim olan ihtiyacın tesbitidir.

Mahallî idarelerle işbirliği halindeki çalışmalarında mahallî idarenin daveti ve talebi ile Konut Kurumu mahallin konut ihtiyacını yapacağı araştırmalar ve çalışmalarla tesbit eder ve yapılması ge-

---

(77) Bir örnek olarak düşündüğümüz ve 1964'de kurulmuş olan Ontario konut kurumu bütün bu amaçlarını gerçekleştirmiş ve 1969 raporuna göre de 1968 yılı sonunda 100.000 kişiye konut sağlamış 21.055 aile ve yaşlı kişi barınağını sevk ve idare etmekte, 7,410 konut inşa halinde, 11.699 ünite de geliştirilmekte, yani toplam olarak yıl sonunda 40.164 ünitelik bir başarı söz konusu olmuştur.

Bk. Ontario Housing Corporation, Report, February 1969.

Yerinde yaptığım temaslardan bugün Tüm Kanadanın kamusal konut probleminin % 90'unı ve Ontarionun probleminin 1967'de % 98'ini bu kurumun üzerine aldığını, ihtiyaç tesbitinde puan sisteminin kullanıldığını, kiraların kanunen gelirin % 27'sini geçemiyeceğini, yeni bir şehir kurmak için 30.000 acre toprak aldıklarını öğrendim.

Amidar'ı ise gidip görmüş değilim fakat 1964'de Atinadaki 12. Enternasyonal Sosyal hizmet konferansına verilen broşürden 1949'da kurulmuş olan bu Devlet teşebbüsünde Devletin % 75 sahip olduğunu, bugün 227.000 konut ünitesine malik bulunduğunu, 200 toplum merkezini idare ettiğini, nüfusun 1/3'ünün bunun kiracısı olduğunu ve kiranın gelirin % 7 ile 10'u arası değiştiğini, bir süre sonra katı satın almaya teşvik ettiklerini ve Konut Bakanlığı ile müşterek çalıştıklarını görmek mümkündür.

rekli işleri ve yerleri mahallî idareye bildirir ve tavsiyelerde bulunur (78). Konut Kurumunun amaçları arasında yer alan hususlardan herhangi birinin kendi alanı için söz konusu olduğuna inanan mahallî idare Konut Kurumu ile temasa geçecektir. Kurumun tavsiyeleri kabul edilince Kuruma yetki verilir. Kurumun programlarını gerçekleştirmek için istimlâk yetkisi de olacaktır.

Kurumun malî kaynaklarının % 10'uda mahallî idareler tarafından kurulacak bir fondan meydana gelebilir. Merkezi hükümetin katkısı bunun dışında tutulur. Ayrıca, özel kişiler, diğer banka gibi kuruluşlarda ortak olabileceği gibi belirli gelir tabanı üzerindeki vatandaşlara kiralama ve satmalardan elde edilecek gelirlerde bu kaynağa ilâve edilir.

Genel olarak bu hatlar içinde ele alınacak olan bu konu üzerinde bir çok çeşitlemeler yapılabileceği gibi Mahallî İdarelerle ortaklıklar kurma, her coğrafi bölge için ayrı bir kurumdan meydana gelen Federasyon biçiminde bir kurum düşünme, bugün konut alanında çalışan kurumlarla işbirliği sağlama, ayrıca değişik program biçimleri meydana getirme, kamu idareleri arsalarını koruma devretme; faaliyetlerin İmar ve İskân Bakanlığının gecekondu problemi ile birleştirilmesi gibi yalnızca bu konu işlenerek daha derinlemesine ele alınıp tartışılabilir (78a).

2. İmtiyazlı Konut Şirketi :

Onar'ın da belirttiği gibi kamu kurumlarıyla büyük benzerlik

---

(78) Yapılan bir reformla mahallî idarelerin de düzeltilmesi zamanı gelmiş ve geçmektedir. Tekliflerimiz arasında olan mahallî idareler birlikleri mahallî idareler yerine bu konut kurumuna muhatap kabul edilebilirler. Daha büyük ünitelerle uğraşmak pratiktir ve malî alanda kolaylıklar sağlayabilir. Bu kuruluşlar sırf bu kamu hizmetini görmek için Anayasa m. 115 uyarınca birleşecek illerden meydana gelebileceği gibi, mahallî idarelerin Anayasa m. 116 uyarınca kuracakları birlikler de olabilir.

(78a) Daha önce de sözünü ettiğimiz Konut Kanunu tasarısının Yedinci Bölümü 38, 39 ve 40'ıncı maddelerde Konut Ofisi kurulma ve denetleme usullerini gösterdikten sonra md. 44'de yedi bent halinde Ofisin görevlerini saymıştır. Daha çok konut yapmak ve yaptırmak , bakım, onarım ve işletme görevlerini üzerine almak, arsa alıp bunları inşaata hazır hale getirmek, inşaat ve tesisat malzemelerini tahsise hazır bulundurmak, yaptığı mülk ve kiralık konutları satmak ve kiraya verip işletmek gibi görevleri vardır.

arzeden bu şirketler de kamu hizmeti görmektedirler (79).

Konut problemimizin hallinde eğer bir kamu kurumu mahiyetinde Konut Kurumu gerçekleştirilmezse bu iş bir dereceye kadar, hiç olmazsa bizim düşündüğümüz kadarı ile ucuz kiralık konut temini, bir özel hukuk şirketi ile de ele alınabilir (80). Bugün mevcut bir çok inşaat şirketi olduğu gibi gazetelerdeki ilânlardan izlediğimize göre mahalleler inşa edip siteler kuran şirketler de var. Bizim bu alternatif teklifimiz için de, bunların bir kaçının birleşmesinden meydana gelecek, daha fazla malî ve teknik kaynakları olan bir şirket düşünülmektedir. Bu şirkete bir idarî mukavele ile konut hizmeti ifası dolaylı bir yoldan tevdi edilecektir. Şöyle ki; bu şirkete kamu kudretinin belirtilerinden örneğin istimlâk hakkı tanınacak, kredi kolaylığı sağlanacak ödeme süre ve faiz şartlarında imtiyazlar tanınacak, geliştirmek veya mahalle kurmak için seçeceği arsaları teminde kendisine kolaylıklar sağlanacak (Örneğin Arsa Ofisi yolundan faydalanabilecek) tir. Buna karşı da mahallî idarelerde ara- [illegible]

buna karşı mahallî idare (ya da mahallî idareler birliği, zira birkaç idarenin bir araya gelmesiyle meydana gelecek bir birlik böyle bir şirket ile anlaşabilir ve yurt sathında bunlardan 15, 20 tane olabi- [illegible]

nınacaktır). Bu yolda şirketin örneğin konutların geri kalan % 90-85 ya da 75'inden edeceği kardan ödemesi gereken vergi (83) yerine [illegible]

lerle anlaşmalar yapılabilir.

Özellikle daha mahallî alanlara münhasır bu tip şirketlerin ulusal bir kuruluş olacak olan Konut Kurumunca kullanılmasında fayda ve kolaylık da olabilir (83a).

[illegible]

Bu tip bir çözüm birinci alternatifle birlikte de kullanılabileceği gibi, orada sözü geçen Konut Kurumu tarafından da bu tip şirket-
lerle anlaşmalar yapılabilir.

Özellikle daha mahallî alanlara münhasır bu tip şirketlerin ulusal bir kuruluş olacak olan Konut Kurumunca kullanılmasında fayda ve kolaylık da olabilir (83a).

---

(83) Düşük maliyetli bina yapanlara vergi muaflıkları tanınması da aynı raporda ele alınmıştır s. 10-15.

(83a) İngilterede Housing Associations (konut dernekleri) 19. yüzyılın ortalarında başlamış bir harekettir. 1962 yılında bunların 800 tane olduğu, bazılarının vakıf niteliğinde olduğu, bazılarının ise tescil edilmiş şirketler olduğu tesbit edilmiştir. Bunların amaçları kiraya vermek üzere konut teminidir. Bu ya yeni inşaat yaparak ya da mevcut konutları düzelterek olur ve kiracılar genellikle az gelirli kişiler ve yaşlılardır. Bunlar hükümetle temaslarını National Federation of Housing Societies vasıtası ile yürütürler. Mahallî idarelerin bunlarla sözleşmeler yaparak konut ya da tadilat yaptırma yetkileri olduğu gibi, bunlara kredi ve yardım temini

Bu şirketleri de İmar ve İskân Bakanlığı denetler (mahallî seviyede de merkez adına vali); Konut standartları, kiralar v.s. gibi unsurlar Devlet denetimine tâbi olur. Hatta ileride görülebilecek gelişmeye göre bunlar aralarında bir birlik kurup daha geniş bir alanı kapsar bir nitelik kazanır da, Devlet de bu konuda bir konut kurumu kurabilecek hazırlıkların tamam olduğuna ve bu hizmeti tamamen üzerine almak istediğine kanaat getirirse Anayasa m. 39 dan da faydalanıp devletleştirme yoluna da gidebilir.

Ayrıca 5218 s. K.'nun bir zamanlar fertlere getirmiş olduğu imkân bu şirketlere de getirilebilir, ucuz arsa, müsait kredi ve inşaa mecburiyeti ile satılık ya da kiralık konut yapmaları gerçekleştirilebilir. Hatta bu şirketlere, özel yörelere yatırım yapılması şartıyla, daha fazla kolaylıklar temin edilerek, dolaylı yoldan planla tesbit edilecek gerekli öncelik bölgelerine de kaydırılabilir.

3. Mahallî İdare Konutları veya Kamusal Konutlar :

Belediye Kanununun 15 maddesinin 68. fıkrası ve 5656 sayılı kanun belediyelere konut yapımı ile ilgili bazı yetki ve görevler vermiştir. Bu konuyu daha öncede gözden geçirmiştik; orada da belirttiğimiz gibi bu alanda verimli bir uygulamaya rastlanmamaktadır (84).

Sosyal bakımdan belediyelere tanınan bu yetki çok önemlidir fakat belediyelere bütçelerini besleme imkânı verilmemiştir (85).

---

(84) Keleş, R. (Türkiyede Konut Kooperatifleri..) s. 32 de Mahallî idarelerin bu alandaki rollerinin yok denecek kadar az olduğuna işaretle Türkiyede Konut yatırımının % 98 inin özel teşebbüs eliyle yapıldığını, devletin de % 2'ye ek olarak 2 milyar lirayı bulan konut yatırımının % 15'ini çeşitli finansman kolaylıklarından yararlanarak desteklediğini belirtir. Bk. Türkiyede Mesken Problemi. TODAİ s. 35-36.

Bk. Yavuz, F. Şehircilik s. 257-258. Ayrıca Belediyeler 1580 sayılı kanunun 15 ve 118. maddelerini tahsisat koyamadıkları için, 6785 sayılı kanunun 43. maddesini de malî imkânsızlıktan dolayı kullanamamışlardır. Bk. Arsa Problemi. (II. İmar Kongresi s. 64). Ayrıca 6188 sayılı kanundaki tedir. [illegible] Bk. Yavuz F. (Arsa Vergisi) s. 19-20

Yoksa belediyeler hem halk konutları inşasına, hem de bunları kiraya vermeye, arsa spekülasyonunun önüne geçmek için, şehirlerin gelişmesi ve büyümesi için gerekli araziyi satın almaya, bunları bir şehircilik planına göre islah etmeye ve inşaat yapmak isteyenlere satmaya yetkilidirler.

Kaldı ki Gözübüyük'ün de belirttiği gibi Belediye kanununda belediyeler rasyonel bir biçimde yeniden sınıflandırılmalı ve belediye gelirleri göz önüne alınarak belediyeler arasında yapılan zorunlu ve isteğe bağlı görev ayırımı da para değerinde meydana gelen değişmeler sebebiyle anlamını kaybettiğinden, değiştirilip gelir yerine nüfus unsuru kullanılmalıdır (86). Yani bugünkü durumda belediyelerden bir şey beklenemez.

II. Kalkınma Planında da Devletin konut pazarına yapıcı niteliği ile girerek arz strüktüründeki boşlukları dolduracak tipten konutların üretimini gerçekleştirmesi (87) önerilmekte olduğuna ve bunu yürütecek en uygun birim de belediye bulunduğuna göre, halihazır durumda ne yapılabilecektir? (88).

Önce şehir arsalarının mülkiyeti konusu halledilmelidir. Arsa Ofisi bu amaçla kurulmuştur ama hem Konut Kanunu olmadan bir fayda sağlamaz hem de Keleş'in belirttiği gibi özellikie şu anda üzerinde durduğumuz mahallî idare meskenleri açısından «Arsa Ofisi ile belediyelerin arsa konusundaki yetkileri arasında çıkması ihtimali bulunan çatışmaların hesaba katılması gereğine de işaret etmek» (89) yerinde olur.

---

(86) Gözübüyük, A.Ş. a.g.e. s. 124.

(87) II. Plan s. 284.

(88) Hernekadar 1962-63 yılları arasında İmar ve İskân Bakanlığı, devlet bütçesinden ayrılan ödeneklerle yurdun çeşitli bölgelerinde sosyal konutlar yaptırmış (1000 kadar) ve kiralama yoluna gitmişse de Bk. Keleş, R. Türkiyede Sosyal.. s. 223, biz sorunun uygulama yönünün İmar ve İskân Bakanlığı eliyle çözüleceğine inanmıyoruz. Kaldı ki etkili bir uygulama da ortaya çıkmamıştır. Bakanlığın **1966** tarihli bir tanıtma broşüründen 15 ilde arsa alındığı ve 1075 konut yapıldığını, bunların Maliye Bakanlığı, Milî Emlâk Genel Müdürlüğüne devredildiğini, fakat bütçe ödenekleriyle bu sorunun çözülemiyeceğini ve konut kanunu çıkarsa kurulacak konut ofislerince sosyal konutların ele alınacağını öğreniyoruz.

(89) Keleş, R. (I. II. Kalkınma Planı...) s. 21.

İkinci bölümde de işaret edildiği gibi şehirlerdeki arsaların millileştirilmesi teklif edilmektedir. Belediyeler mülkiyetinde bulunacak arsalar, üzerinde yapı yapmak isteyenlere kiraya verilebilir. Yavuz'un da belirttiği gibi arsaları satma yerine kiraya verme sisteminin Türkiyede ananesi teşekkül etmemiş ve bu sistem bir müessese olarak fazla incelenmemiş ve uzun vadeli kira mevzuatımızda yer almamıştır (90). Belediyelerin elinde çok arsa bulunduğu ve bunlar uzun vadeli kira rejimine göre işletildiği takdirde, hem zamanla arsa kıymetlerinde hasıl olan artışlar kamuya maledilmiş olacak, hem de birçok beledi kamu hizmetinin görülmesi, şehirlerin sistemli ve uzvi bir şekilde inkişaf ve imarı mümkün olacaktır (91).

Ayrıca gecekonduların artmasına karşı uzun süreli bir konut ve şehirleşme ve arsa politikası da güdülmediğinden, gelişmeler Geray'ın da belirttiği gibi, kısa süreli geçici tedbirlere, polis tedbirlerine yönelmiştir (92).

Her nekadar malî kolaylık ve personel temini bakımından ilk iki teklifimiz daha çabuk ve etkili sonuç verecekse de onların yanı sıra, ya da onlar yapılmadığı sürece eldeki mevzuat imkânlarından yararlanıp yukarıda işaret edilen ek malî kaynak temini ve arsa mülkiyeti konuları çözümlenerek, mahallî idare konutlarına (belediye konutları, halk konutları) gidilebilir. İngiltere bu yolu tutmuştur, ve başarılı bir örnek sayılabilir.

Oradaki usullerden yararlanarak her mahallî idare için bir bekleme listesi tesisi, bugün mevcut olan halk konutu standartlarının

---

(90) Arsa Ofisi Kanunu ilkeleri arasında konmuş olan bu hususun nasıl işleyeceğini zaman gösterecektir. Bu II. İmar Kongresinde de teklif edilmiştir. Bk. s. 68 (Arsa Problemi).

(91) Yavuz, F. (Ankaranın İmarı...) s. 101-102. Ayrıca Bk. Keleş, R. (Türkiyede Sosyal Konut...) s. 179. Yine Yavuz, F. (şehirleşme ve Arsa...) da taşınmaz mal sahiplerinin kamu giderlerine etkin bir biçimde katılmaya zorlanmasını, tarım gelirlerinin de vergilendirilmesini, şehir topraklarının belediyelere geçmesinde İngiliz örneğindeki gibi artan değerin topluma mal edilmesi ya da kamulaştırmada kanunî değer ölçüsüne yer verilmesinin teminini tavsiye eder. s. 19-20. 1969 programında s. 384/de bunları gerçekleştirmek için birde Emlâk Vergisi Kanunu tasarısından söz edilmekte.

(92) Geray, C. a.g.e. s. 249.

(93) Bk. II. İmar Kongresi Sosyal Mesken Standartları s. 177-223. Ayrıca bk. Keleş, R. (Türkiyede Sosyal...) s. 220-222.

kullanılması ile (93) (buradaki boyutlar yanı sıra kira usullerinden de yararlanılacaktır) eldeki arsaların bir kısmını bu şekilde kiralık mesken yapımı yoluyla değerlendirmek yoluna pekâlâ gidilebilir. Önce yalnız kiralık yapılan bu meskenler sonra kredi sistemleri kapsamına da alınarak oturanlara satılabilir.

Bu konuda asıl yapılması gereken eldeki mevzuatın imkânlarından yararlanıp daha kapsamlı ve etkili bir usul getirebilmektir. Bizce Anayasanın tanıdığı imkânlar kullanılmalıdır. Şöyle ki; bir imkâna göre, Anayasa m. 116'nın öngördüğü mahallî idare kuruluşları kendi aralarında birlikler kurabilirler. İlgili bir kanunla bunların görevleri yetkileri, merkezî idare ile karşılıklı bağları düzenlenir ve bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır. İşte belediyeler aralarında birleşerek, böyle önemli bir hizmetin görülmesinde bir koordinasyon sağlayabilirler. Plan, standart beraberliği kurabilirler (94), İngilterede olduğu gibi örneğin bir prefabrika, kapı, çerçeve fabrikası kurup burdan müştereken yararlanabilirler. Aynı inşaat şirketiyle de anlaşabilirler (95). Kanunla onlara iskân projelerini gerçekleştirmek için ya da sırf kamu yararına olduğu için açıkça Anayasa m. 38'den faydalanma hakkı da tanınabilir (96).

Anayasaya göre başka ve daha önemli bir alternatif de yetki genişliğinden yararlanmaktır. m. 115'e göre.

> «İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. *Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla,* birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir.»

---

(94) Belli bir yatırım oranı daha ufak ve mütevazi standartlarda daha da fazla konut imkânı doğurur. Johansson, A. The İller Bank and the Emlâk Kredi Bank, as agencies for community improvement and Low-cost housing. 1961. Bath'da aynı fikirde, 2, 3 odalı 50 m² lik birimler teklif etmektedir.

(95) Ayrıca Keleş'in de bu konuda bir teklifi var. Türkiye Konut Kooperatifleri kitabında, belediyelerin konut kooperatiflerine üye olabileceklerini ve bu organik ilgi ile özellikle büyük belediyelerin, konut yardımlarını sistemleştirebileceklerini ve denetim alanında da olumlu sonuçlar alabileceklerini belirtiyor. s. 228.

(96) Bu maddenin gerçekleştirilmesi olan İmar Kanunu m. 48'in iptali ve Anayasanın yanlış yorumu için bk. Keleş, R. (Türkiyede, Sosyal...) s. 222.

Konut hizmetinin görülmesi amacı ile birden fazla ili içine alan bir konut idaresi niteliğinde kuruluş da meydana getirilebilecek demektir.

«Kalkınma ve plânlamada, bölgelere şamil meselelerin topyekûn ele alınabilmesi, zamanımızda oldukça geniş bölgeler ihdasını bir zaruret haline getirmiş bulunmaktadır. Bu zaruretle bir veya birkaç kamu hizmetini yahut hizmet grupunu içine alan teşkilâtın kurulabilmesi ve bunların yetki genişliğine sahibolabilmesi için ikinci fıkra hükmü sevk edilmiştir» (97).

Hattâ bu gerekçeden anlaşılacağı gibi yakın ilgisi olan konut ve sağlık gibi hizmetler birarada bu kuruluşca ele alınabilir. Ne yazıktır ki Türkiyenin kalkınmasında, bölgeler meselesi, bölge kalkınması öncelikleri bakımından kalkınma planında bir direktif şeklinde yer almamıştır (98).

Yukarıda belediye birlikleri için söylediğimiz imkânlar burada öncelikle uygulanabilir. O bölge içinde bir yapı endüstrisi kurulması, bölge imkânlarını yapı malzemelerinde değerlendirme, müşterek prefabrike imalat, standard ve plan aynılığı, şirketlerle anlaşmalar akdetme gibi sorunlar daha etkili bir biçimde ele alınabilir. Böyle yurt çapında bir problemin ufak birimler içinde ele alınmasının etkili bir çözüm getireceğine inanmıyoruz. Hatta böyle bölgeler içinde planlanacak olan endüstri sahalarının rasyonal tesbiti ile nüfusun yerleşme ve hareket etme sorununu da düzenlemek ve konut yapımını da bu plana bağlayarak gecekondu probleminin de daha köklü bir biçimde çözümüne gidilebileceğine inanıyoruz (99). Başka bir çok hizmetler içinde m. 115'den yararlanmakta büyük fayda vardır.

Bu bölge içindeki köy konutlarına da bir yatırım yüzdesi ayrılarak bölge halinde meseleyi ele alıp kendi yapana yardım siste-

---

(97) Madde gerekçesi.

(98) Keleş, R. (Türkiyede Sosyal...) s. 232-233. Bu eksikliğin başka bir etkisini ele almış ve bunun konut sektörünün önemli boşluklarından birini teşkil ettiğine ve Emlâk Kredi Bankası tarafından açılan konut kredilerinin % 99'unun İstanbul ve Ankarada satın alınan emlake yatırıldığına işaret etmiştir.

(99) II. İmar kongresine, sunulan gecekondu problemi sorununda da Devletin yapacağı asgari kiralı sosyal meskenlere bu alanda da çok ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. s. 235.

miyle buralarda talep edilen teknik yardım ve sağlık şartlarına uygunluk kontrolleri de daha kolaylıkla yapılabilir.

4. Gecekondular İçin :

Yukarıda söz konusu ettiğimiz endüstri merkezlerinin plânlanması, ülke üzerine serpiştirilmesi (100) esasları ile hızlı nüfus hareketlerinin plânlı kaydırılması yolundan yararlanarak bu problemin köküne inilebileceğini bir kere daha belirterek bugünün realiteleri açısından işi ele alalım.

Gecekondular Türkiye için bir vakıadır, ve bu üzerinde çok çalışılan, doktrin ve mevzuat açısından da yıllardır ele alınan bir sorundur (101). Bu konuda yeni bir şey söylemek güçtür, fakat özellikle Türkiye'de bu sorunu incelemiş ve ayrıca Dünyanın belli başlı benzer problemli mıntıkalarında incelemeler yapmış eksperlerin ortaya koydukları bazı imkânlardan ve basit çarelerden söz etmekte fayda vardır.

Daha önce de belirttiğimiz gibi sorunu yalnız tasfiye (102) ve islah biçiminde ele almakta bir fayda yoktur. Zira bu barınak tipinin sayısı gün geçtikçe artmaktadır ve sayıları belli başlı şehirlerde konutların % 40'ına kadar yükselmiştir. Bizce en önemli çalışmalar önleme bölgeleri alanında yapılmalı ve Devletin artan ihtiyaç ve talebi karşılama olanakları gelişinceye kadar kendi çabalarıyla ev yapanlar bir düzene sokulmalıdır (103). Bu alanda yapılabilecek

---

(100) Bk. Abrams, Ch. a.g.e. s. 139-141.

(101) Gecekondu kavramının fizik ve sosyal özelliklerinin özet ve öz bir tartışması için bk. Yörükan, T. ve Yörükan, A. tarafından hazırlanan Ürbanisation, Bidonville et Politique de Lodgement. İmar Iskân Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü Sosyal araştırmalar 2. (Türkçe mevcudu bulunamamıştır). s. 15-24. Ayrıca bk. Hart, C.W.M. Şehre Gelen Köylüler, İktisadî Kalkınmanın Sosyal Meseleleri. 1964. s. 63-67.

(102) Yıkımın iktisadî olmadığı ve islah yoluna gitmenin mevcut gecekondular için daha doğru olduğu belirtilmiştir. Bk. Bath, F. Report on Housing in Turkey, 1960 s. 6.

(103) Chailloux-Dantel ise sonradan Türkiyede mesken problemi adı ile yayınlanan raporunda, «gayri kanuni bir ameliyeyi nizamlamak tehlikeli bir hukukî teşebbüstür diyerek» durumu düzenlemek isteyenlerin kendilerini realist sandıklarını söyler! s. 40. Devlet kuvveti ile defedilmelidir der! s. 41. Görülüyor ki düzene sokmaktan duruma hukukîlik kazandırılmak anlaşılmakta, devamlı bir akın halinde yapılan inşaatı düzene sokma anlamı çıkarılmamaktadır.

birkaç şey vardır.

Mahallî İdareler kendi sınırları içinde gecekondu yapımına müsait yerleri ayırmalı, buralarda alt yapı tesisleri meydana getirmeli, parselasyonu yapmalı veya bu parselleri uzun vadeli kiralarla (40 sene gibi) kiralamalı ya da çok ucuza satmalıdırlar. Her ne kadar bu bir teşvik gibi görünebilirse de aslında bir gerçeğin kabulü ve düzene sokulmasıdır. Devlet başka yollarla, aynı hızda gelenlerin konut ihtiyacını karşılayamadığına göre hem toplum düzeni için hem de halk sağlığı için böyle bir düzenlemeye gitmek mecburiyetindedir. Buralarda büyük ödeme kolaylıkları da sağlanmalı ve halkın inşaatçılık yeteneğinden de düzenli biçimde yararlanılmalıdır. Bunlara ayrıca kredi, inşaat kolaylığı, proje ve teknik bilgi de temin edilmelidir (104).

Bu konunun çözümü ikide bir yeni bir kanun çıkarmada değildir, müstakar bir tutumu sürdürebilmektedir. Şimdiye kadar politik önemi olan devrelerde mevcut gecekondulara hukukilik kazandırılmış, diğer devrelerde yapılan vaadlerin aksine yıkma faaliyetleri sürdürülmüş, belediyeler zaman zaman çok pahalıya çıkan uzak ve düzensiz yerlere kamu hizmetleri götürmek mecburiyetinde kalmıştır.

Prof. Self, Abrams'ın «Housing in the Modern World» kitabına yazdığı önsözde Türkiye'den bahsederek der ki, her ne kadar gecekondularda köydeki şartlardan daha iyi şartlara kavuşulduğu bir gerçekse de yoğun barınma, işsizlik, kamu sağlığı sorunları da, problemin hukukî yönü yanında yer almaktadır (105).» Buralarda ıslah yollarına (alt yapı tesisleri ve yollar) gidildiğinde problemin bu yanı halledilmiş olacaktır. Fakat yeni yerleşme bölgelerinde nasıl tedbirler ve yardımlar sağlanabilir? (106). Hızla şehirlere yerleşen bu kitlelerin konut ihtiyacı, asa politikası yoluyle toprak temini bi-

---

(104) Bu II. Plânında amacıdır, ve 1969 programında da alt yapısı tamam olan arsaların gecekonduculara tahsis edileceği, teknik yardım ve 10 bin liralık, aylık taksitleri 75 TL. olan faizsiz krediler verileceği, Emlâk Kredi Bankası ve S.S.K. fonlarının çok geniş şekilde kullanılacağı söylenmiş s. 384. Fakat bizde genellikle düşünülen yıkılacak gecekondulardan çıkacak ihtiyaç sahipleridir.

(105) Abrams, Ch. a.g.e. s. vi.

(106) Abrams, Ch. a.g.e. de genel tedbirler hakkında rastladığı usulleri sıralar (s. 38). Fiat ya da kira kontrolleri, bölgeleme (zoning), topra-

çiminde bir temele oturtulmalıdır ve sosyal ve politik dengeyi sarsmasına mani olunmalıdır, der Abrams (107). Bu yer gösterme ve asgari yaşama şartları temin edildikten sonra da konut yapımı safhasında alınacak tedbirler şöyle sıralanabilir (108): Ayrılan bölgelerde temel atma ve belirli bir plan dahilinde bölümleri tesbit etme ve duvar dayanakları çıkma gibi birkaç temel unsurdan meydana gelmiş (core-house) çekirdek (nüve) ev inşası ve bunların çok ucuza uzun vadeli kiraya verilmesi ya da satılması (4.000.— TL. gibi) oldukça başarılı bir yol olabilir. Ayrıca örneğin yukarıda sözünü ettiğimiz bölgelerde kurulacak prefabrike standart kapı, çerçeve ve hatta dam fabrikasından bunları yararlandırma yolu ile binalarını bitirmelerinde de kolaylıklar sağlanabilir (109).

Bütün bunların bir arada sağlanması imkânsız olursa, yalnız parselasyon ve alt yapı tesisleri ile hazır mahalleler (110) meydana getirme; buralara çekirdek evler yapıp satma ya da uzun vade ile kiraya verme; ihtiyacı olan vatandaşların kendi yapacakları evler için teknik kontrol ve yardım sağlama; bu evlere çerçeve, kapı imal edecek prefabrika imalata gitme; dam kredisi verme, yani yapısı biten evlerin denetimi sonucu artık damının kapanabileceğinin tesbiti ile bir miktar krediye hak kazanmalarını temin; birbirlerinin

---

ğın satış fiatını sınırlama, konut standart kuralları, geliştirme hakkının düzenlenmesi ya da satın alınması, rezerv toprağın kamusal mülkiyete konu yapılması, kullanmayı kontrol ya da engel olmak için vergilendirme, toprak, yapı ya da kirayı yardımla destekleme, sanayileşmeden önce o alanı kamuya mal etme, yeni şehirler inşası, özel teşebbüsle değişik biçimlerde işbirliği kurma.

(107) Abrams, Ch. a.g.e. s. 24.

(108) Bütün tekliflerin temelinde kişisel insiyatifi feda etmeme yatmaktadır. Yılda, 40.000 gecekondu yapılmaktadır. Bath'e göre s. 13. Bu kişilerin enerji ve kaynakları mutlaka bir denetim altında bu alanda kullanılmalıdır, s. 14.

(109) Abrams, Ch. a.g.e. s. 169-181. Bath, F. a.g.r. s: 34-42: Bu alanlarda ilk teklifimiz olan Konut kurumu da çalışabileceği gibi mahallî idarelerin bekleme listesinde (ki Bath'ın teklifine göre o bölgeye yeni gelenler de bir bekleme listesinde sıraya girmelidirler. s. 6) yer alacak olan halihazır gecekondularda oturanlar tasfiye programları sonucu bu Kurumun yapacağı ya da imtiyazlı konut şirketimizin sağlayacağı katlara taşınabileceklerdir. Ayrıca bk. Johansson, A. a.g.r. s. 22.

(110) 775 sayılı kanunun 29. maddesi nüve konut sahalarından bahsetmektedir.

konutlarının inşasında çalışmayı teşvik; buralarda kiralık konut yapma; böyle mahallerde diğer okul, park gibi ihtiyaçların imece usulü ile yapılmasına önayak olma; teknik ve malî yardım sağlama; ve II. Bölümde incelediğimiz Emlak Kredi Bankasının Imar ve İskân Bakanlığı ile ilgili olarak II. Plân döneminin başından beri uyguladığı dörtlü sisteminden (Özellikle TEY) yararlanmaya teşvik ve bu sistemi geliştirme yollarıyla bu çok önemli konu tatminkâr bir düzene girebilir.

Bir kere daha belirtelim ki, her programın yükünü hafifletecek en önemli sorun özellikle kuruluş yerinin özel önemi olmayan endüstriyi gelişmiş ve kalabalık bölgelerden, gelişmekte olan ve gelişmesi istenen bölgelere çekmektir. Böylece nüfus akımının yönü ayarlanabilecektir (111).

Ayrıca köy konutları da yukarıdaki ilgili teknik imkânlardan yararlanabilir. Birleşmiş Milletler Eksperi Bath, Kırsal Konutlar için ayrı bir kanun tavsiye etmiştir (112).

5. Bankalar :

Johansson, İller Bankası (113) ve Emlâk Kredi Bankasını inceleyip bunların düşük maliyetli konut yapımında rolleri hakkında 1961 de bir rapor hazırlamıştır. Biz bankaların Türk Ekonomisi bakımından fonksiyonları üzerinde durma yetkisini kendimizde görmüyoruz, yalnız II. Plân döneminde Emlâk Bankasının yeni sisteminin başarılı olabileceğine daha evvel değindiğimize işaretle,

---

(111) Bu konuyu derinlemesine tartışır Abrams, C. a.g.e. s. 228-232 de ve Johansson, A. a.g.r. s. 21-32.

(112) Bath, F. a.g.r. s. 5. Ona göre köy evleri daha bir süre kerpiç kalmalıdır. s. 10. Köyceğiz ve Antalyada toplum kalkınması projeleri yürütülmeye başlanmıştır s. 19.

(113) İller Bankası ortak idarelerin (belediyeler, il özel idareleri ve köy idareleri) harita, imar plânı, içme suyu, kanalizasyon, elektrik tesisleri, hal, hamam, mezbaha, soğuk hava tesisleri, otel, pazar yeri, yol, okul ve hastane gibi çeşitli kamu hizmetlerine ait işlerin yapılması için lüzumlu krediyi ve teknik yardımı sağlar. Sağlanan bu imkânlarla, Banka, yapılacak kamu hizmetleri için yalnızca kredi temin eder veya krediden başka, Banka bünyesindeki teknik imkânlardan faydalanılmasını sağlıyarak, harita, imar plânı ve çeşitli projeleri yapar veya yaptırır ve tesislerin de inşa ve ikmalini bizzat yaparak hizmete açar. Emlâk Kredi Bankası ile ilgili bilgi bir önceki bölümde verilmiştir.

Johansson'un görüşünü burada yansıtacağız. Bankalar kısmını eklememizin bir nedeni de şudur. Genel inceleme içinde de problemi genelden özele indirip genel konut sorununu, gecekonduları ve sonrada finansman kaynaklarını ele almıştık, teklifler bölümünde de bu sıralamaya paralel gitmeye çalıştık.

Johansson, İller Bankasının bazı illerde teknik daireleri olduğunu, denetim ve yapı kontrolü ile de ilgilendiğini ve 1956 dan itibaren 3 yıl içinde de yalnız 600 kadarının planı yapılmış olan 2000 den fazla nüfuslu şehirlerin 20 tanesinin daha plânını yaptığını belirtiyor.

Emlâk Kredi Bankasının ise salt kredi verme fonksiyonuna işaret eden Johansson, genel amacın toplumu geliştirme ve düşük maliyetli konut yapımı olduğunu söyler. Ona göre İller Bankası yalnızca bir şehir plânlama teşkilâtı halinde kalmalı ve bu plânların uygulama alanına finanman yolu ile karışmamalıdır; Emlâk Kredi Bankası ise yalnızca ucuz konutu birinci plâna almalı ve bu sahada kredi sağlamalıdır (114). Daha önce bu konuda incelemeler yapan Mentha'nın da aynı fikirde olduğunu söyleyen Johansson İller Bankasının plânlama dışı banka fonksiyonu ve diğer ek işleri görmemesi gerektiğine işaret eder (115) ve yine aynı şekilde Emlâk Bankasının da millî konut finansmanı Kurumu (bir kredi müessesesi) haline getirilmesi ve yalnızca konut politikasının malî yönünü üzerine alacak bir kamu kurumu haline dönüştürülmesi ve reorganize edilmesini ve bu bankanın konut yapma, yapı ve yapı malzemesi endüstrisi kurma, bu işlerle ortaklık kurma gibi fonksiyonlarının başka bir kuruluşa devredilmesini tavsiye eder (116).

Finansman konusunda «Türkiyede konut kredilerinin tek elden aynı genel ilkelere göre ve belli amaçları olan bir sosyal konut politikası çerçevesi içinde verilmesi» (117)'nin sağlanması faydalı sonuçlar doğuracaktır.

---

(114) Johansson, M. a.ge. s. 6.

(115) Aynı Eser, s. 34.

(116) Aynı eser, s. 35.

(117) Keleş, R. (Türkiyede Konut Kooperatifler...) s. 228. Ayrıca Keleş, istişarî ve icraî yetkileri olan bir ulusal kooperatifler federasyonu ile bu kredi müessesesinin verimli bir işbirliği yapmasının da sağlanabileceğini belirtir.

S O N U Ç

İnsan hakları arasında yer alan ve «hastalıktan, bilgisizlikten, sefaletten, korkudan, ihtiyaçtan özgürlüğün» ifadesi olan ekonomik ve sosyal haklar hak sahiplerine sağlanabilmeleri için bazı faaliyetleri gerektiren haklardır. Kamu yararının sağlanması da eğitim, konut, kamu sağlığı ve sosyal güvenlik unsurlarının Devlet iktidarı düzenlemeleriyle temini yolundan mümkündür (1). Kısaca hem kişinin yararı hem toplumunun yararı, bugün, aralarındaki denge unsuru ve değerler sorununun da çözümü ve plânlanması ile Devlet tarafından sağlanacaktır. Devletin nakdî ve aynî hizmetleri arası çeşitli ilişkilerin fayda ve zararı ile ilgili bütün sorunların cevabı, sosyal siyaset amaçlarının ve değer yargılarımızın tanımlanmasına; yetersiz kaynakların paylaştırılmasında seçilen önceliklere; ekonomik ve sosyal gelişmeye tanıdığımız oranlı öneme ve kişisel haklarla toplum hakları arası terazinin nasıl ağır bastığına bağlı olacaktır. Bizim incelememizde ele aldığımız Sosyal (Refah Devleti) Devlet, denge unsurunu, öncelikler ve değerler sorununun çözümünü, gelirin yeniden dağılımına bağlayan devlettir. Bunu da, eşitlendirme araçlarından biri sosyal kamu hizmeti olan, bir siyaset güderek gerçekleştirir. Gelir dağılımının böyle sağlanması için vergi yolu yanı sıra gider (harcama) siyaseti kullanır, yani sosyal adalet harcamaları yapar; kamu yararı ve insan hakları (sosyal ve ekonomik haklar) karşısında özgürlük (2), eşitlik, adalet ve hak kavram-

---

(1) Laski, H. J. Towarde a Universal Declaration of Human Rights, UNESCO Symposium'dan s. 79.

(2) Özgürlük artık İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi hazırlık çalışmalarında da belirtildiği gibi, baskı ve sınırlama yokluğu değildir, kişinin, toplumun materyal gelişmesinin izin verdiği, en yüksek seviyedeki toplum refahına katkıda bulunmasına ve aktif bir kişi olarak faaliyet göstermesine müsaade edecek sosyal ve ekonomik koşulların olumlu örgütlenmesi demektir. UNESCO Symposium'dan s. 263. Çağdaş bildirilerde Sosyal Haklar için bk. Akın, İ. F. a.g.e. s. 94-105 Kapani, M. a.g.e: s: 60-62.

larını (ideolojik kavramları) yapısal kavramlara dönüştürür ve Sosyal Hizmet Devleti niteliğine bürünür.

Devlet faaliyetlerinin kamu hizmetleri olduğu, Sosyal Hizmet Devletinde de, sosyal kamu hizmetinin varlığı tartışma götürmez; ama bu hizmetlerin bir kalıntıya mı yöneleceği yoksa müessese niteliği mi taşıdığı; herkese evrensel olarak ulusal çapta mı açık olacağı yoksa yalnızca ihtiyacı olanlara ayıklanarak mı temin edileceği Devletin içinde bulunduğu Sosyal ekonomik ve politik aşamaya göre tartışılmaktadır. «Sosyal kamu hizmetleri içinde geliştikleri ülkenin ekonomik ve sosyal yapısına sıkı sıkıya bağlıdırlar, ve içinden çıktıkları toplumdan ve sosyal siyasetçinin o toplumu tanıma yeteneğinden ne daha iyi, ne de daha kötü olabilirler. Bu bakımdan nihaî ve mükemmel bir sosyal siyaset söz konusu olamaz, ekonomik ve sosyal değişmeler yeni ihtiyaçlar yarattıkça ve vatandaşların dünya görüşleri geliştikçe bunlarda artmakta ve doğmakta devam edeceklerdir.» (3). Sosyal siyasetin kapsamının nihai kararlaştırıcısı eğitimdir. Yalnız kesin olan şudur ki, artık ihtiyaç kriteri karşısında bu hizmetten yararlanması gereken ve bir vatandaşlık *hakkı* olarak bunu isteyen *herkese* Devlet elindeki malî kaynaklar ölçüsünde az ya da çok *fakat mutlaka* ve *evrensel* kapsamlı olarak yardım edecek, ihtiyacın tatmini için gerekli tedbiri alacaktır.

«Devlet, eğitim, sağlık, konut gibi hizmetleri her gelir seviyesinde eşit olarak dağıtsa da gene de toplumda reel (gerçek) gelirin ya da sosyal refahın eşitlendirilmesine yönelmiş olur» (4). Çünkü serbest piyasa mekanizmasından aynı ihtiyaçların tatmin edilmesi her zaman mümkündür. Aynı şekilde bu hizmetlerin bazıları — örneğin konut —. yalnızca düşük gelirli ailelere sağlanabilir. Bu bedelsiz ve sübvansiyone hizmet belirli bir sosyal siyaset nedeniyle toplumda o andaki ihtiyacın şiddetine, ve hangi gelir seviyesine arz edilmesi gerektiğine ilişkin bir öncelikleri kararlaştırma sonucu böyle arz edilmektedir. Fakat yine belirtilen koşullar altında yaşayan herkese, evrensel kapsamlı bir hak olarak sağlanmaktadır (5).

---

(3) Donnison, D. V. ve diğerleri... (Social Policy...) s. 257.

(4) Michaely, M. a.g.e. s. 345.

(5) Görülüyor ki burada Seldon'un anladığı anlamda bir selektivite söz konusu değildir. Hizmet hak karşılığıdır, bir yardımı mahiyetinde değildir.

Anayasamız da Türkiyenin Sosyal Devlet olma niteliğini belirtmiştir. Sosyal hakları ve devletin bunları karşılama ödevini açıkça benimsemiştir. Ve incelemiş olduğumuz Sosyal Konut hizmeti açısından da bunu Titmuss'un kabul ettiği gibi bir evrensel (Türkiye için uygulama ile müesseseleşecek) hizmetler alt yapısı temeline dayandırmış, bu hizmeti düzenlediği 49. maddesinde herkese beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmeyi sağlamakla kendini ödevli saymış fakat bugünkü Türkiye açısından ancak yoksul ve dar gelirli ailelerin yukarıdaki şartlarda yaşayabilmeye elverişlı konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirler alacağını söyleyerek ihtiyaca bağlı bir ayırıma (bir selektiviteye) yer vermiştir. Bu yalnızca gecekondu probleminin halli, ya da, işçi konutları yapımı biçiminde, tedavi niteliğinde yollarla değil, biran evvel m. 49 daki kategoriye giren ailelerin ve tüm Türk Vatandaşlarının konut koşullarını düzenleyen bir konut siyaseti tesbit etmekle ve madde kapsamına girenlere kamusal konutlar temini ile (ve bizce bir Konut Kurumu kurarak) elde edilebilir. Bu garantilenmiş asgarinin temini gereklidir. Her yıl yaşama seviyesindeki artışla orantılı olarak ve 53. maddenin de bizim anladığımız yön verici kapsamı içinde bu alana yatırım yapılmalı, gelişme bu önceliğe de yöneltilmelidir.

1961 Anayasamız bunu böyle gerektirmektedir, Sosyal Devlet ve Sosyal Haklar bunu zorlamaktadır ve :

> «*Her şahsın*, gerek kendisi gerekse ailesi için, yiyecek, giyim, mesken, tıbbî bakım, *gerekli sosyal hizmetler* dahil olmak üzere sağlığı ve *refahını temin edecek uygun bir hayat seviyesine* ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya geçim imkânlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe *hakkı vardır»* (Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi madde 25) (6).

---

(6) Nitekim Tez tamamlandıktan sonra yayınlanan 5 Haziran 1970 tarihli Birleşmiş Milletler Basın Bülteni WS/453, Ekonomik ve Sosyal Konseyin 28 Mayıs 1970'te, millî ve milletler arası seviyede konut, yapı ve plânlama programlarına «mübrem ihtiyaç» gözü ile bakılarak öncelik tanınmasına, bu programlara daha fazla mali kaynak tahsisine ve ekonomik ve sosyal gelişmede bu sektörün rolünü arttırmaya karar vermiştir.

1971'deki 50. inci döneme yetişmek üzere Genel Sekreterden bu konuda geniş kamu ve hükümet yardımı sağlama kampanyası açabilmek için teklifler istenmiştir. (Ecosoc/2906, 2907, 2910, 2911).

SUMMARY

HOUSING AS A SOCIAL SERVICE IN THE WELFARE STATE

Article 49 of the Turkish Constitution states that; «The State has the duty to ensure to everyone to live in physical and mental health and to receive medical treatment. The State takes measures to meet the housing needs of the needy or the low income families, in keeping with health conditions.» The General framework around this Article and Article 53 which states that the duties of the State will be carried out, «in sofar as shall be permitted by its economic development and financial recources,» is Article 41, according to which, «It is the duty of the State to promote economic, social and cultural development by democratic means and for this purpose to increase national savings, to give priority to those investments which will promote the public welfare and to draw up development plans.»

Therefore it can be said that Housing, which through Article 49, is declared as a social right has to be met by the State and Institutions have to be established as instruments of a Social Public Service, itself an instrument of, Social Policy, functioning as a redistributive mechanism, in the Turkish Social State, which in essence is a developing Welfare State.

Having defined public services in its various forms and the social services and the theoretical arguments related to this area; having shown that wherever thare is a Constitutional social and economic right there is an obligation to set up a social service; having installed housing as such, in the First Part of this dissertation; I then in the Second Part reviewed the pre-war and post-war situation in Great Britain as far as Public Housing was concerned, as an example of a country where this problem was tackled with skill and quite successfully.

In the same Part the Turkish situation was also manifested and appraised in two sections; the period before the Constitution of 1961 and that after. Here, to be noted are, the fast rate of population growth, rapid urbanisation, the growth of shanty towns, the small scale and inefficiencies of building industry, the difficulties of low

income groups in getting low cost credit and low cost housing, and that the Government oparates mainly through indirect controls, and that virtually the whole area of «Housing», so to speak, is in the private sector.

Under the light of the First Part and the solutions met in Great Britain in the field of Public Housing, I analysed and evaluated the situation in the two respective countries and using the most recent argumentations and proposals in Great Britain and also using the Ontario Housing Corporation and the Amidar of Israel as examples, in the Third Section, I took a stand with a few proposals.

In a developing country, espcially if that country is a social state, it is the State that must enter the field of Housing as a financier, constructor, producer, supplier, distributor and corrector. And there are various methods to achieve these. Among them could be cited:

1. A National Housing Corporation. Unlike the Housing Corporation in England, but more in the nature of Ontario Housing Corporation and the Amidar of Israel, this Housing Corporation will function as a State Economic Enterprice, constructing, developing, distributing and working for the Local Governments.

2. A Housing Association created through a concession agreement, subject to private law, to work in cooperation with Local Governments or the National Housing Corporation.

3. Public Housing, similar to that in Britain, functioning as a social service of the Local Governments, under the control of the Ministry of Reconstruction.

4. Solutions to the «gecekondu» (squatter houses, shanty towns) problem in compliance with the reports of Abrams, Bath and other foreign experts.

5. The role of the Banks in this field must also be re-evaluated.

All the moves to be made can be formulated and assessed through the Constitution of 1961, Art. 49, 41, 53; 39; 115, 116; Law No. 440; Housing Act (to be); Land Office Act; Municipalities Act, Art. 15; Law No. 5656; Law No. 5218; Law No. 775.

Housing which is and will be the most important aspect of rapid urbanisation and industrialisation in Turkey, unfortunately still is also an issue related to public health. This most vital problem makes it essential for the State to intervene and play an important role in the housing field, effectively, and soon too...

YARARLANILAN ESERLER

KİTAP VE MAKALELER

ACHİNSTEİN, (A.): The Welfare State, The Case for and Against, in The Welfare State Selected Essays, Harpers Torchbooks TB. 1325, the Contemporay Essays Series. London, N. Y. 1967 (Schottland. Ch. I., a.g.e.'de).

ABEL - SMİTH, (B.): Whose Welfare State? (Schottland, Ch. I. a.g.e.'de).

ABEL-SMİTH, (B.): Freedom in the Welfare State, (Socialism in the Sixties) Fabian Tract 353, London 1967 reprint.

ABEL-SMİTH, (B.): The Need for Social Planning, Social Services for All? Il Fabian Essays, London 1968.

ABEL-SMİTH, (B): Socialism, Affluence. Labour's Social plans. Fabian Tract 369, London 1966.

ABRAMS, (Ch.): Housing in the Modern World Faber ve Faber, London 1964.

AKIN, (İ.F.): Temel Hak ve Özgürlükler. İst. Üniv. Yayınları: 1333, Huk. Fak. No. 287. İstanbul 1968.

AZRAK, (A.Ü.): Sosyal Devlet ve 1961 Anayasasının Sistemi, İst. Üniv. Huk. Fak. Mec. Cilt XXVII Sayı 1-4 ayrı bası, İstanbul 1962.

BENN, (S.I.,), PETERS, (S.R.): Social Principles and the Democratic State. George Allen and Unwin Ltd. 5th imprint. London 1966.

BENTLEY, (D.J.), LAWSON (F.H.): Constitutional and Administrative Law. Butterworths, London 1961.

BLAUG, (M.): Selectivity in Education. Social Services for All. Il Fabian Essays, London 1968.

BLOCK, (A.): Estimating Housing Needs. The Architectural Press. London 1946.

BOWLEY, (M.): Housing and the State, 1919-1944 George Allen and Unwin Ltd. London 1945.

BRİGGS, (A.): The Welfare State in Historical Perspective,.. (Schottland, Ch. I. a.g.e.'de).

BROOKE, (R.): Civil Rights and Social Services. The Political Quarterly, Special Issue on the Future of the Social Services. Vol. 40 no. 1 Jan. - March 1969, London ve ayrıca Robson (ed) Future of social Services'de 1970.

BRUCE, (M.): The Coming of the Welfare State. Batsford Ltd. London 1968 4th. ed.

BAİLEY, (R.): Lessons from Abroad. (Goldmann, P. a.g.e.'de).

CLARKE, (J.J.): Social Welfare, Abridgement of Social Administration. Sir Isaac Pitman and Sons, Ltd. London 1953.

COOTES, (R.J.): The Making of the Welfare State.. Longmans, London 1967, 2nd. imprint.

CORMACK, (U.): The Welfare State: The Formation Years 1965-1969. (Lochhead, A.V.S. a.g.e'de).

CULLİNGWORTH, (J.B.): Housing and the Private Landlord (The Guardian March 24, 1961) in Essays on Housing, London 1964.

CULLİNGWORTH, (J.B.): Housing Needs and Planning Policy, Routhledge ve Kegan Paul London 1960.

CULLİNGWORTH, (J.B.): Housing in Greater London. Greater London Papers no. 4 London 1961.

CULLİNGWORTH, (J.B.): Housing in Transition, A case Study in the City of Lancester 1958-1962 Heinemann, London 1963.

CULLİNGWORTH, (J.B.): Housing and Local Government in England and Wales. The New Town and County Hall Series. No. 10. George Allen ve Unwin Ltd. London 1966.

CROSSLAND, (C.A.R.): The Future of Socialism London 1961 Jonathan Cape.

DAVER, (B.): Çağdaş Siyasal Doktrinler, Devletin Rolü ve Amaçları Yönünden Bir Deneme. Ank. Üniv. S.B.F. Yayınları 254 Ankara 1968.

DAVER, (B.): Siyasal Bilime Giriş. Ank. Üniv. S.B.F. Yayınları no. 251 Ankara 1968.

DAVİES, (B.): Social Needs and Resources in Local Services. Michael Joseph, London 1968.

DİCEY, (A.V.): (Law and Opinion in the 19. Century) (Lochhead, A.V.S. a.g.e'de), The Debt of Collectivism to Benthamism.

DONNİSON, (D.V.): Architecture and the Housing Programme. Architectural Journal, March 1963, in Essays on Housing.

DONNİSON, (D.V.), CHAPMAN, (U.), MEACHER, (M.), SEARS, (A.), KENNETH, (U.): Social policy and Administration, Studies in Development of Social Services at the Local Level. London 1965 (National Institute for Social Work Training Series, Allen ve Unwin).

DONNİSON, (D.V.): Housing Policy since the War., Occasional Papers on Social Administration no. 1 London 1960.

DONNİSON, (D.V.): Government of Housing, London 1967, Penguin, Pelican.

DONNİSON, (D.V.): Aftermath of the Rent Act, in Essays on Housing, Rowntree Trust Housing Study, occ. Papers on Social Administration no. 9 London 1964.

EDDEY, (K.J.): An Outline of Local Government Law. Butterworths, London 1969.

EYDEN, (J.L.M.): The Growth and Development of the Social Services and the Welfare State. March, D.C. Intro...'da.

EYDEN, (J.L.M.): Social Policy in Action, Library of Social Policy and Administration. Routlegde and Kegan Paul, London 1969

ESEN, (B.N.): Anayasa Mahkemesine Göre Türk Anayasa Hukuku Anlayışı. Ank. Üniv. Huk. Fak. Yayını No. 206 Ankara 1966.

FARNDALE, (J.): Trends in Social Welfare, Pergamon Press. London 1965.

FERGUSON. (S.), FİTZGERALD, (H.): Studies in the Social Services, History of W. W. II. U.K. Civil Series, ed. by Hancock, K. HMSO. London 1954.

FINDIKOĞLU, (Z.F.): Erzurumun Şehirleşmesi ve Gecekondu Problemi. İst. Üniv. İkt. Fak. Mec. Cilt XXVI, Ekim 1966 - Eylül 1967 no. 1-4 Sermet Matbaası, 1969, İstanbul.

FİNE, (S.): The General, Welfare State in the Twentieth Century. (Schottland, Ch. I. a.g.e.'de).

FOGARTHY, (M.P.): Social Welfare, Agenda... by Seldcn A. ed.

FORDER, (A.): Penelope Hall's Social Services of England and Wales. The International Library of Sociology and Social Reconstruction. Routhlegde ve Kegan Paul Ltd. London 1969.

FRANKEL, (Ch.): The Welfare State: Postcript and Prelude. (Schottland, Ch. I a.g.e.'de).

FRİEDLANDER, (W.A.): Introduction to Social Welfare, 3rd. ed. Prentice Hall, inc. New Jersey, 1968.

FRİEDMAN, (M.): Capitalism and Freedom.. Phoenix Books, Chicago, 1962.

FRİEDMAN, (W.): Law in a Changing Society, Penguin, Pelican, London 1964.

GALBRAİTH, (J.K.): The Affluent Society, Pelican Book. London 1968.

GARNER, (J.F.): Administrative Law, 2nd. ed. Butterworths, London 1967.

GEORGE, (U.N.): Social Security, Beveridge and After. The International Library of Sociology and Reconstruction. Routhlegde and Kegan Paul. London 1968.

GERAY, (C.): Şehirsel Toplum Kalkınması, Ank. Üniv. S.B.F. Dergisi Cilt XXII no. 2 Haziran 1966.

GİRİTLİ, (İ.): Fifty Years of Turkish Political Development,.. 1919-1969, İst. Üniv. Yayınları. 1454, Huk. Fak. 320 İstanbul 1969.

GİRİTLİ, (İ.): İdare Hukuku, Amme İdaresi Teşkilâtı; Amme İdaresi Personeli 3. bası İstanbul 1967.

GİRİTLİ, (İ.): Komünizm. Sosyalizm ve Anayasamız. Ak Yayınları, No. 5 İstanbul 1969.

GİRİTLİ, (İ.): Yirmi Yedi Mayıstan İkinci Cumhuriyete, 1961 T.M.G.T. İst.

GİRİTLİ, (İ.), BİLGEN, (P.): İdare Hukuku, İdarenin Patrimuanı, İdarî İktisap Usulleri, İdarenin Faaliyetleri, İdarenin İşlemleri, İstanbul 1967.

GOLDMAN, (P.): (ed) The Future of the Welfare State, Seven Oxford Lectures. Conservative Political Centre, London 1958.

GÖZÜBÜYÜK, (A.Ş.): Türkiyenin İdarî Yapısı, TODAIE Ankara 1969.

GRAY, (H.): The Cost of Council Housing. IEA Institute of Economic Affairs, 18 Research Monographs, London 1968.

GREVE, (J.): Housing Policies and Prospects, Special Issue on the Future of The Social Services, the Political Quarterly. Vol. 40. no. 1 Jan-March 1969 London ve ayrıca Robson (ed) Future of Social Services'de.

GRİFFİTH, (J.A.G.): Central Departmants and Local Government, Published for the Royal Institute of Public Administration London 1966. George Allen ve Unwin Ltd.

HALL, (P.M.): The Social Services of Modern England, London 1966, 6th. ed. reprint Routhledge ve Kegan Paul Ltd.

HALL, (P.M.): Welfare State and Welfare Society. (Lochhead, A.V.S. a.g.e'de).

HART, (C.W.M.): Şehire Gelen Köylüler,.. İktisadî Kalkınmanın Sosyal Meseleleri.. Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti. İstanbul 1964.

HARVEY, (A.): Casualties of the Welfare State, Socialism in the Sixties, Fabian Tract 321, London 1968 4th reprint.

HARVEY, (A.): What Help for Poor Tenants? Social Services for All? Il Fabian Essays, London 1968.

HAYEK (von), (H.): The Decline of Socialism and the Rise of the Welfare State (Schottland, Ch. I. a.g.e.'de).

HESSEN, (S.): The Rights of Man in Liberalism, Socialism, Communism. Unesco Symposium'dan.

HOBHOUSE, (L.T.): The Elements of Social Justice, George Allen and Unwin Ltd. (1922) London 1958 4th imprint.

HOWE, (G.): Reform of the Social Service (Conservatism in the Post - Welfare State Principles in Practice, CPC No. 223 London 1961 Bow Group Essays.

HOWELL, (D.): Expanding Prosperity, Conservatism in a Growing Economy, (Principles in Practice'de).

HUTTON, (G.): The Individual and Society in Agenda. Seldon, A. ed.

JACKSON, (W.E.): Local Government in England and Wales, Penguin Books London 1966 4th ed.

JENNİNG, (Sir I.): Principles of Local government Law (4th ed. by Griffith, J.A.G.) University of London Press Ltd. London 1960.

JOHNSON, (J.H.): Priorities, A Question but not an Answer. The Political Quarterly, Vol. 37. no. 4 Oct-Dec. 1968 London.

JONES, (D.G.): (Social Services 1948) York Poverty Survey of 1961, (Lochhead, A.V.S. a.g.e'de).

JONES, (H.): The Rule of Law and the Welfare State. (Schottland, Ch. I. a.g.e.'de).

KAPANİ, (M.): Kamu Hürriyetleri, Sevinç Matbaası Ankara. 1968.

KELEŞ, (R.): Birinci ve İkinci Kalkınma Planlarında Konut Politikası. Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi. Cilt XXIII, no. 3 Eylül 1968. Ankara.

KELEŞ, (R.): Türkiyede İşçi Konutları Sorunu, Sosyal Siyaset Konferansiarı XIX. Kitap, İstanbul Üniversitesi Yayını 1311 İktisat Fakültesi ve İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü İstanbul 1968.

KELEŞ, (R.): Türkiyede Konut Kooperatifleri. Kooperatifçilik İlkeleri ve Sosyal Konut Politikası Açısından, İmar ve İskân Bakanlığı, Mesken Genel Müdürlüğü, Sosyal Araştırma D-8 Sosyal Araştırmalar 1. Ankara 1967.

KELEŞ, (R.): Türkiyede Sosyal Konut Politikası. Ankara Üniversitesi S. B.F. Dergisi Cilt. XXI. No. 2 Haziran 1966.

KUBALI, (H.N.): Anayasa, Hukuku Dersleri, Genel Esaslar ve Siyasî Rejimler İstanabul Üniversitesi Yayınları 1417, Hukuk Fakültesi 312. İstanbul 1969.

LAFİTTE, (F.): Priorities in Social Welfare, Social Services Quarterly, Spring 1960, March-May Vol. XXXIII No. 4 National Council of Social Services Inc. London.

LASKİ, (H.J.): Towards a Universal Declaration of Human Rights... Unesco Symposium'dan.

LE WİS, (J): On Human Rights, Unesco Symposium'dan.

LİVİNGSTONE, (A.): Social Policy in Developing Countries, Library of Social Policy and Administration London 1969.

LOCHHEAD, (A.V.S.): (ed.) A. Reader in Social Administration, Sociology and Social Welfare Series, Constable London 1968.

MACKENZİE, (W.J.M.): Local Administration of the Social Service. (Goldman, P. (ed). a.g.e'de).

MACKENZİE, (W.J.M.): Politics and Social Science. Penguin Books, London 1967.

MACKENZİE, (W.J.M.): Theories of Local Government, Greater London Papers, No. 2 LSE 1969 London.

MARCH, (D.C.): (ed.) An Introduction to the Study of Social Administration. Routhlegde ve Kegan Paul. London 1965.

MARSHALL, (T.H.): The Role of the Social Services.. The Political Quarterly, Vol. 40. No. 1 Jan-March, 1969. Special Issue on the Future of the Social Services. Ve ayrıca Robson (ed) Future of Social Service'de.

MARSHALL, (T.H.): Class, Citizenship and Social Development. Doubleday and Company Inc. New York 1964.

MARSHALL, (T.H.): Social Policy in the Twentieth Century, London 1967, 2nd. ed. Politics (Hutchinson University Library).

MAC KEON, (R.): The Philosophic Basis and Material Circumstances of the Rights of Man.. Unesco Symposium'dan.

MİCHAELY, (M.): Gelir Dağıtımı ve Sosyal Devlet. İktisadî Kalkınmanın Sosyal Meseleleri. Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti İstanbul 1964.

MİSHAN, (E. J.): Economic Priority: Growth or Welfare. Special Issué on the Future of the Social Service. The Political Quarterly Vol. 40 No. 1 Jan-March 1969. Ve ayrıca Robson The Future of sonal Services'de 1970. (ed).

MYRDAL, (G.): Beyond the Welfare State, Economic Planning in the Welfare State and its International Implications. University Paperbacks, London 1965 1. st in 1960.

MYRDAL, (G.): Challange to Affluence. Victor Gollancz Ltd. London 1963.

NAZARENKO, (I.): The Decline of Socialism and the Rise of the Welfare State (Scottland Ch. I. a.g.e'de).

NEİLL, (D.G.): The Unfinished Business of the Welfare State. (Scottland Ch. I. a.g.e.'de).

NEEDLEMAN, (L.): The Economics of Housing, Staples Press. London 1965.

NEVİTT, (A.A.): A National Housing Allowance Scheme. Social Services for All? Il Fabian Essays London 1968.

NEVİTT, (A.A.): Conflicts in British Housing Policy. The Political Quarterly Vol. 37, no. 4 Oct-Dec. 1968 London.

NEVİTT, (A.A.): Tax Relief Housing Subsidy, The Guardian Aug. 13, 1963 in Essays on Housing.

NEVİTT, (A.A.): (ed). The Economic Problems of Housing. International Economic Association Conference. St. Martin's Press, New York, 1967 Macmillan, London.

ONAR, (S.S.): İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1967 Cilt. I. II. III.

ÖĞRETMEN, (İ.): Ankarada 158 Gecekondu Hakkındaki Monografi. Yavuz, F. Gecekondu Önsözü. Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları 69-51. İskân ve Şehircilik Enstitüsü Yayınları 3, Ankara 1957.

ÖZTÜRK, (K.): Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Cilt I. II. III. İzahlı, Gerekçeli, Anabelgeli, ve maddelere göre tasnifli bütün tutanakları ile. T.C. İş Bankası Kültür Yayınları, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1966.

PARKER, (J.): Local Health and Welfare Services, The New Town and County Hall Series. George Allen and Unwin Ltd. London 1965.

PARKER, (R.A.): The Future of the Personal Social Services. Special Issue on the Future of The Social Services. The Political Quar-

terly, Vol. 40. no. 1 Jan-March 1969. Ve ayrıca Robson (ed). The Future of Social Services'de, 1970.

PEACOCK, (A.): The Welfare Society, Unservile State Papers no. 2 Liberal Publication Dept. London 1961.

PETERSEN, (W.): Reflections on the Welfare State. (Schottland, Ch. I. a.g.e'de).

PİGOU, (A.C.):The Economics of Welfare... Papernac 38 4th ed. Macmillan Co. Ltd. London 1962.

POUND, (R.): The Rise of the Service State and its Consequences. (Schottland, Ch. I. a.g.e.'de).

RAISON, (T.): Principles in Practice, Conservative Thought Today. Principles in Practice CPC No. 223 1961 London.

RAİSON, (T.): The British Debate, The Welfare State... (Schottland, Ch. I. aa.g.e'de).

REDDİN, (M.): Universality versus Selectivity, Special Issue on the Future of the Social Services, The Political Quarterly. Vol. 40 no. 1 Jan-March. London 1969. Ve ayrıca Robson, (ed) Future of Social Services'de, 1970.

REUTER, (E.): Mesken Meselelerinin Hal Çareleri, Türk Ekonomi Derneği, Konferanslar Serisi: 23 Ankara 1946.

RİCHARDS, (B.G.): The New Local Gövernment System. The New Town and County Hall Series, Unwin Üniversity Books, London 1968.

ROBSON, (W. A.), CRİCK, (B.): (ed) The Future of the Social Services, Pelican, Penguin Books, London 1970.

RODDGERS, (B.): The Battle Against Poverty, Vol. I. From Pauperism to Human Rights, Library of Social Policy and Administration London 1969.

RODGERS, (B.N.), GREVE, (J.), MORGAN, (J.S.): Comparative Social Administration., The Minerva Series no. 21 George Allen ve Unwin Ltd. London 1968.

THE ROLE OF SOCİAL SECURİTY İN ECONOMİC DEVELOPMENT: Ed. Kassalow, E.M. US Dept. of Health, Education, Welfare Social Security Administration Office of Research and Statistics. Research Report 27. Washington 1968.

ROSE, (H.): The Housing Problem, A Liberal Studies Book. Hienemann, Educational Books Ltd. London 1968.

ROWNTREE, (B.S.): Poverty, A Study of Town Life. London 1922.

RUNCİMAN. (W.G.): Relative Depriviation and Social Justice, A Study of Attitudes to Social İnequality in the Twentieth Century England. Institute of Community Studies. Routhlegde and Kegan Paul, London 1967 2nd. imprint.

RUSSELL, (B.): Political Ideals, Unwin Books, London 1963.

SARICA, (M.): 1961 Anayasasının Sosyal Niteliği, Eğitim Bürosu Konferansları: 2 T.İ.P. Mart 1966.

SCHORR, (A.L.): Slums and Social Insecurity, Nelson, London 1964.

SELDON, (A.): (ed) Agenda for a Free Society. Essays on Hayek's the Constitution of Liberty, IEA, Hutchinson, London 1961.
SELDON, (A.): Crisis in A Welfare State... Encounter Dec. 1967 Vol. XXIX no. 6 Ed. by Lasky, M.G., Dennis, N. London 1967.
SELDON, (A.): Welfare by Choise (Lochhoad, A.V.S., a.g.e. de).
SLACK, (K.M.): Social Administration and the Citizen, Michael Joseph London 1966.
SHARPE, (LJ.): Why Local Democracy Fabian Tract 361, 1966.
SİMEY, (T.S.): Principles of Social Administration Oxford University Press London 1937.
SMELLİE, (K.B.): A History of Local Government... The New Town and County Hall Series, Unwin University Books London 1968 4th ed. 5th imprint.
SMİTH, (E.A.): Social Welfare: Principles and Concepts, Association Press New York 1965.
SOYSAL, (M.): Anayasaya Giriş, 2. bası Ankara Üniversitesi S.B'F. Yayınları 271 Ankara 1969.
SOYSAL, (M.): Dinamik Anayasa Anlayışı, Anayasa Dialektiği Üzerine bir Deneme Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları 272 Ankara 1969.
SMİTH, (N.A.): Theory and Practice of the Welfare State... (Scottland, Ch. I. a.g.e'de).
SCHLESİNGER, (Jr. A.): The Welfare State... (Schottland, Ch. I' a.g.e. de).
SCHOTTLAND, (Ch. I.): (ed.) The Welfare, Selected Essays. Harpers Troch Books TB 1323 The Contemporary Essays Series. London, New York 1967.
TALAS, (C.): Türkiyede Sosyal ve Ekonomik Haklar, Türkiyede İnsan Hakları Semineri, 9-11 Aralık 1968, Tebliğler, Tartışmalar Ank. Ün. H.F.Y. 256, K.H. ve S.B. Enst. Y. 1: Ankara 1970:
TAWNEY, (R.H.): Equality, (intro. Titmuss R.M.) (1931) Unwin Books London 1964.
TANÖR, (B.), BEYGO, (T.): Türk Anayasaları ve Anayasa Mahkeme Kararları, Tipo Neşriyat ve Basımevi İstanbul 1966.
TİTMUSS, (R.M.): Committment to Welfare, Unwin University Books London 1968.
TİTMUSS, (R.M.): Essays on «the Welfare State», Unwin University Books, London 1966, 6th imprint.
TİTMUSS, (R.M.): Income Distribution and Social Change, A Study in Criticism, Unwin University Books, George Allen and Unwin Ltd. London 1962, 1965, 3rd, imprint.
TİTMUSS, (R.M.): The Welfare State Objectives in Israel Reflections on Britain, Anglo-Israel Association Pamphlet No. 7 London 1965.
TİTMUSS, (R.M.): The Welfare State: Images and Relaties. (Schottland, Ch. I. a.g.e'de).
TİTMUSS, (R.M.), ABEL-SMITH, (B.): The Cost of the National Health Service in England and Wales, Cambridge 1956.

TİTMUSS, (R.M.), RİCHARD, (M.): Problems of Social Policy, A history of the W.W. II, UK Civil Services ed. by Hancock, W.K. HMSO London 1950.

TOWNSEND, (P.): Does Selectivity Mean a Nation Divided? Social Services for All Il Fabian Essays, London 1968.

TOWNSEND, (P.). The Difficulties of Negative Income Tax, Social Services for All Il Fabian Essays, London 1968.

TUNAYA, (T.Z.): Siyasî Müesseseler ve Anayasa Hukuku, 2. baskı. Siyaset İlmi Serisi. No. 9 İstanbul 1969.

TÜRKİYE'DE MESKEN PROBLEMİ: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. Türkiye'de İdarî Reform Çalışmaları. İdare Reform Serisi IV. Ankara 1961.

TEMPLE, (W.): Archbishop of York... The State... (Schottland, Ch. I. a.g.e'de).

VİNER, (J.): The U.S. as a Welfare State... (Schottland, Ch. I. a.g.e:'de):

WALLEY, (Sir J.): Selectivity in the Social Services, Social Services Quarterly, Vol. XLII Sept-No. Autmun 1968. The National Council of Social Service, London 1968.

WATSON, (G.): (ed.) The Unservile State (Essays in Liberty and Welfare) George Allen and Unwin, London 1957.

WENDT, (P.F.): Çeviren: Kodalbaş, S. Mesken Politikası Çözüm Yolları 1962 İmar İskân Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü, Sosyal Araştırma Dairesi, 22. Çeviri Serisi 12, Ankara 1968.

WİLENSKY, (H.L.), LEBEAUX, (Ch. N.): Industrial Society and Social Welfare. Russell Sage Foundation, New York. 1958.

WİLENSKY, (H.D.), LEBEAUX, (Ch. N.): Conceptions of Social Welfare... (Lochhead, A.V.S. a.g.e'de).

WİLLİAMS, (B.R.): The New Social Contract, Conservative Political Centre London 1967.

WİLLİAMS, (G.): The State and the Standart of Living, P.S. King and Sons Ltd. London 1936.

WİLLMOTT, (P.): Consumer's Guide to the British Social Service. Penguin Pelican, London 1967.

WILLSON, (F.M.G.): (ed.) by Ghester, D.N... The Organisation of British Central Government 1914-1964 London 1968. A Survey by a Study Group of the Royal Institute of Public Administration (George Allen and Unwin).

WİLSON, (D.): American Welfare State, PEP Political and Economic Planning, Vol. XXVI no. 438 London 25 th Jan. 1960.

WRİGHT, (F.J.): British Social Services, The M. and E. Handbook Series, London 1968.

YALÇINTAŞ, (N.): İkinci Beş Yıl Kalkınma Plânının Sosyal Yönü. Sosyal Siyaset Konferansları XX. Kitap İstanbul Üniversitesi Yayınları. 1414 İktisat Fakültesi no. 245. İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü No. 51 İstanbul 1969.

YAVUZ, (F.): Cumhuriyet Türkiyesinde Şehir ve Köy. İktisadî Kalkınmanın Sosyal Meseleleri.. de II. Konferans 1963 Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti. İstanbul 1964.

YAVUZ, (F.): Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz. Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları no. 21-3 Ankara 1952.

YAVUZ, (F.): Arsa Vergisi ve Mahallî İdarelerimiz. Ankara Üniversitesi S.B.F.D. Cilt XXI No. 2 Haziran 1966.

YAVUZ, (F.): Şehircilik. Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları. No. 148-125 İskân ve Şehircilik Enstitüsü No. 12 Sevinç Matbaası Ankara 1962.

YAVUZ, (F.): Şehirleşme ve Arsa Sorunlarımız. 10 İskân ve Şehircilik Konferansları, (teksir), 3 Haziran 1969.

YAYLA, (Y.): Köye Hizmet Teşkilâtı, Yeni bir Kuruluş Denemesi, İst. Ü.Y. 1368, H.F.Y. 297, İst. 1968.

YOUNGHUSBAND, (E.): Social Work and Social Change, National Institute for Social Work Training Series. George Allen and Unwin Ltd. London 1964.

YÖRÜKAN, (T.): Gecekondular ve Gecekondu Bölgelerinin Sosyo-Kültürel Özellikleri. Sosyal İncelemeler 1. İmar ve İskân Bakanlığı, Mesken Genel Müdürlüğü, Sosyal Araştırma Dairesi Ankara 1968.

YÖRÜKAN, (T.), YÖRÜKAN, (A.): Urbanisation, Bidonvilles et, Politiques de Lodgement. Ministere de la Reconstruction et du Réetabilissement. Direction Generale de Lodgement, Departmant des recherches Sociales-2 Etudes Sociales-2 Ankara 1966.

RAPORLAR VE MEVZUAT

BATH, (F.): Report on Housing in Turkey.. UN Commissioner for Technical Assisstance, Department of Economic and Social Affairs. New York. 12 october, 1960.

BEVERİDGE, (Sir W.): Social Insurance and Allied Services (Report. 1942). HMSO Cmd. 6404, London 1966 reprint.

CHAILLOUX-DANTEL, (M.): Reflexion sur le Logement en Turquie. (L, Habitat enter-cooperatif, Avril 1960).

II. İMAR KONGRESİ: 28.5.1962-1.6.1962... T.C. İmar ve İskân Bakanlığı, Ankara 1963.
Arsa Problemi
Şehirlerde Mesken Problemleri... Ungan, V.
Sosyal Mesken Standartları... Görkay, K.
Gecekondu Problemi... Gencay, M.

JOHANSSON, (A.): The İller Bank and the Emlâk as Agencies for Improvement and Low-cost Housing, European Productivity Agency Stockholm, 14.5.1961.

LOCAL GOVERNMENT İN BRITAİN: Central Office of Information Reference, Pamphlet 1 HMSO. London 1966.

LOCAL GOVERNMENT REFORM: Reddiff-Maud Raporu Cmnd. 4039 HMSO London June 1969.

NATİONAL HEALTH SERVİCE: The Administrative Structure of the Medical and Related Services in England and Wales, Ministry of Health. HMSO London 1963.

NATİONAL SUPERANNUATİON AND SOCİAL INSURANCE: Department of Health and Social Security. HMSO London Jan. 1969 Cmnd. 3883.

REPORT OF MİNİSTRY OF HOUSİNG AND LOCAL GOVERNMENT: Cmnd. 419 HMSO London 1958.

REPORT OF MİNİSTRY OF HOUSİNG AND LOCAL GOVERNMENT: 1964, Cmnd. 2668 HMSO London 1965.

SEEBOHM, (F.): Chairman, Report of the Committee on Local Luthority and Allied Personnal Social Services. HMSO cmnd. 3703 London 1968.

T.C. BAŞBAKANLIK DEVLET PLÂNLAMA TEŞKİLÂTI :

— 1969 YILI PROGRAMI: II. Beş Yıllık Kalkınma Plânı, 1968-1972 Yayın No. DPT 748 Ankara, Şubat 1969.

— PLÂN HEDEFLERİ VE STRATEJİSİ: Kalkınma Plânı, II. Beş Yıl, 1968-1972 Yayın No. DPT 510. Ankara 1968.

— KONUT SEKTÖRÜ BİRİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI: Yardımcı Çalışmaları No. 37 Ekim 1962 Ankara.

— KOOPERATİFÇİLİK SORUNLARI ARAŞTIRMASI: Cilt. I, III. SPD. Araştırma SB, Yayın No. DPT. 785, SPD. 183 Ağustos 1969 Ankara.

— KALKINMA PLÂNI, BİRİNCİ BEŞ YIL 1962-1967: Ankara 1962.

— KALKINMA PLÂNI, İKİNCİ BEŞ YIL 1968-1972: Ankara 1967.

— İCRA PLÂNI, 1969 YILI PROGRAMI: II. Beş Yıl 1968 1972. Yayın No. DPT. 749 Ankara, Ocak 1969.

— PLANNİNG İN TURKEY: Review of the State Planning Organisation. Consortium, report on the Second 5 year Plân. No. SPO. 549 May 1968, Ankara.

UK MİNİSTRY OF HOUSİNG, AND LOCAL GOVERNMENT: Housing Cmnd. 2050 HMSO London May 1963.

UK MİNİSTRY OF HOUSİNG AND LOCAL GOVERNMENT: Report of the Committee on Housing in Greater London (Milner Holland) HMSO Cmd. 2605 London March 1965.

UK MİNİSTRY OF HOUSİNG AND LOCAL GOVERNMENT: Committee of Inquiry into the Impact of Rates on Households. (Allen) HMSO Cmnd. 2582 London February 1965.

UN, PRESS RELASE: WS/453, 5 June 1970.

UN REPORT: on the Organisation and Administration of Social Services. 1962 (Lochhead, A.V.S., a.g.e.'de).

UNESCO SYMPOSİUM: Introduction by Maritain, J. Human Rights, Comments and Interpretation Allen Wingate, London, N.Y. mcml 2nd. imprint.